

# I en gråsoner av mistillit

- *Jimmy Carters forsvarspolitik, NATO og det kjernefysiske dilemma, 1977-1979*

Morten Skar



Masteroppgave i historie

Institutt for arkeologi, konservering og historie (IAKH)

UNIVERSITETET I OSLO

Høsten 2011



© Forfatter

2011

I en gråson av mistillit – *Jimmy Carters forsvarspolitik, NATO og det kjernefysiske dilemma, 1977-1979*

Morten Skar

<http://www.duo.uio.no/>

Trykk: Reprosentralen, Universitetet i Oslo

# Sammendrag

I januar 1977 inntok Jimmy Carter Det hvite hus med ambisjoner om å fornye avspenningspolitikken og forbedre forholdet til USAs allierte. Knap to år senere var både det transatlantiske samarbeidet og forholdet mellom supermaktene blitt kraftig forverret. I NATO oppstod økende usikkerhet og mistillit. Den amerikanske regjeringens håndtering av de tre komponentene i NATOs triade – konvensjonelle styrker, taktiske kjernevåpen og strategiske styrker – og Carters vurdering av alliansens kjernefysiske avskrekkingsevne, utløste tvil blant USAs allierte. Dette skjedde i en periode da Vest-Europas sikkerhet ble utfordret av Sovjets utplassering av atomraketten SS-20 og Warszawa-paktens konvensjonelle forsvarsmoderniseringer i Europa, til tross for forhandlinger om gjensidige og balanserte styrkereduksjoner (MBFR).

De allierte i Vest-Europa ønsket å bevare den politiske avspenningen, men hevdet samarbeidet med Sovjet måtte søkes på grunnlag av militær sikkerhet. Derfor måtte NATO utplassere nye og langtrekkende kjernevåpen for å utligne Sovjets kjernefysiske slagkraft. Men fordi USA var i forhandlinger med Sovjet om rustningskontroll av strategiske våpenbærere i Strategic Arms Limitations Talks (SALT), ble de europeiske kravene avvist. I NATO var USAs hovedprioritet derimot å styrke NATOs konvensjonelle forsvar. Fordi SALT hadde høy prioritet i den amerikanske regjeringen, ønsket ikke Carter å komplisere forhandlingene ved å utplassere nye kjernevåpen i Vest-Europa. Men fordi SALT kun begrenset strategiske våpenbærere hadde det oppstått et såkalt ”grey area”; taktiske kjernevåpen var ikke gjenstand for forhandling og Sovjets modernisering kunne fortsette uforminsket. Oppgaven analyserer årsakene til den transatlantiske tillitskrisen under Jimmy Carter, med spesiell vekt på USAs forsvarspolitiske prioriteringer og samarbeidet i NATO i 1977-1979. Ble tillitskrisen forsterket av Carters forsvarspolitiske prioriteringer?

Undersøkelsen ser nærmere på USAs håndtering av SALT-forhandlingene, Carters initiativ for konvensjonell opprustning i NATO og administrasjonens vurdering av NATOs taktiske kjernevåpen. Gjennom en analyse av den formelle beslutningsprosessen i Det nasjonale sikkerhetsrådet (NSC) skal oppgaven undersøke hvorvidt målsettingene som lå til grunn for Carters forsvarspolitikk kan forklare tillitskrisen i NATO.

# Forord

I arbeidet med masteroppgaven er det mange som har hjulpet meg og fortjener en takk. Først vil jeg takke min veileder, Robin Allers, som til tross for en meget travel timeplan tok seg tid til å veilede meg i oppgaveskrivingen. Uten hans råd og konstruktive innspill ville jeg ikke kommet i mål. Dessuten vil jeg benytte anledningen til å takke Institutt for forsvarsstudier (IFS) for og hatt tro på prosjektet, for kontorplass og et stimulerende miljø i innspurten; takk for økonomisk støtte fra IFS' NATO-program som muliggjorde arkivundersøkelser i Washington D.C. og i Atlanta, Georgia. En opplevelse for livet!

Takk til arkivar Albert Nason og personalet ved Jimmy Carter Library; takk til Svetlana Savranskya og Mary Curry ved George Washington University's National Security Archive; takk til Kimberly ved Follin's Guest Home, College Park; takk til Nobelinstituttets bibliotek for tålmodighet, ekspertise og prikkfri service.

En stor takk rettes også til mine medstudenter og "Mikkel Rev" ved Universitetet i Oslo for et godt faglig og sosialt miljø. Jeg har satt pris på hver eneste kaffekopp! En stor takk til venner og familie for oppmuntrende ord, støtte og fortrolighet. Sist, men ikke minst, vil jeg takke min kjære samboer Hilde. Du er min "la rocca".

Alle feil og mangler i framstillingen er helt og holdent mine egne.

Denne oppgaven er dedikert til pappa.

Morten Skar,

Oslo, november 2011

# Forkortelser

ABM – Anti-Ballistic Missile

ACDA – Arms Control and Disarmament Agency

AD-80 – Alliance Defence in the eighties

AIMS – Alternative Integrated Military Strategies

ALCM – Air-Launched Cruise Missile

CIA – Central Intelligence Agency

CREST – CIA Records Search Tool

CSCE – Conference of Security and Co-operation in Europe

CPD – The Committee on the Present Danger

DDRS – Declassified Documents Retrieval System

DNSA – Digital National Security Archive

DPC – Defense Planning Committee

EEC – European Economic Community

ERDA – Energy Research and Development Administration

ERW – Enhanced Radiation Warhead

FBS – Forward Based Systems

FDP – Freie Demokratische Partei

FY – Fiscal Year

GLCM – Ground-Launched Cruise Missile

HLG – High Level Group

ICBM – Inter Continental Ballistic Missile

IRBM – Intermediate-range Ballistic Missile

ISA – International Security Affairs

JCL – Jimmy Carter Library

JCS – Joint Chiefs of Staff

LRTNF – Long-range Theater Nuclear Forces

LTDP – Long Term Defense Plan

MAD – Mutually Assured Destruction

MBFR – Mutual and Balanced Force Reductions

MC – Military Committee

MIRV – Multiple Independent Re-entry Vehicles

MRBM – Medium-range Ballistic Missile

MX – Missile Experimental

NAC – North Atlantic Council

NATO – North Atlantic Treaty Organization

NIE – National Intelligence Estimate

NLC – National Library, Carter

NPG – Nuclear Planning Group

NSA – National Security Adviser (Agency)

NSC – National Security Council

NSDM – National Security Decision Memorandum

NSSM – National Security Study Memorandum

OECD – Organization for Economic Co-operation and Development

OMB – Office for Management and Budget

PD – Presidential Directive

POMCUS – Pre-positioning Of Material Configured to Unit Sets

PRC – Policy Review Committee

PRM – Presidential Review Memorandum

RAND – Research And Development

RV – Re-entry Vehicle

SACEUR – Sentral Allied Commander Europe

SALT – Strategic Arms Limitation Talks

SCC – Special Coordination Committee

SLCM – Sea-Launched Cruise Missile

SLBM – Sea-Launched Ballistic Missile

SNDV – Strategic Nuclear Delivery Vehicle

SPD – Sozial Demokratische Partei Deutschlands

TNF – Theater Nuclear Forces

WHCF – White House Central Files

# Innholdsfortegnelse

Forside.....	I
Sammendrag.....	IV
Forord.....	V
Forkortelser.....	VI
<b>1 Innledning .....</b>	<b>1</b>
1.1 Tema og bakgrunn .....	2
1.2 Problemstilling.....	7
1.3 Det nasjonale sikkerhetsrådet og sikkerhetsrådgiveren.....	9
1.4 Status for forskningen.....	11
1.5 Kilder og deres anvendbarhet .....	14
1.6 Teori, metode og avgrensning .....	18
1.7 Framgangsmåte.....	24
<b>2 Détente og den militær-strategiske bakgrunnen .....</b>	<b>25</b>
2.1 Détente - Avspenning mellom supermaktene og i Europa .....	25
2.2 Sovjet Unionen og Warszawa-paktens forsvarsmoderniseringer .....	29
2.3 Rustningskontroll og nedrustning.....	33
2.4 SALT II og økende kritikk .....	35
2.5 ”Flexible Response” - NATOs strategi og avskrekkingstrussel.....	38
2.6 Sammenfatning .....	43
<b>3 ”Jimmy Who?” Valgkamp og en ny utenrikspolitikk .....</b>	<b>46</b>
3.1 Forsvarsbudsjettet.....	46
3.2 NATOs rolle .....	48
3.3 SALT II og kjernevåpen .....	51
3.4 En ny utenrikspolitikk .....	53
3.5 Kollegialitet, rivalisering og splittelse.....	55
3.6 Sammenfatning.....	57
<b>4 Fornytt innsats - NATOs konvensjonelle forsvarsevne.....</b>	<b>59</b>
4.1 Vurderinger av den konvensjonelle styrkebalansen .....	59
4.2 Nunn, Bartlett og Komer – gamle ideer i ny innpakning .....	62
4.3 Presidential Review Memorandum 10 .....	70
4.4 Det nasjonale sikkerhetsrådet og sikkerhetsrådgiverens vurderinger.....	76



4.5	En stille reform? .....	84
4.6	Long Term Defense Plan (LTDP) .....	87
4.7	Sammenfatning .....	89
5	<b>SALT II – konsultasjoner og mistanker</b> .....	91
5.1	Opp- og nedrustning, konkurranse og samarbeid .....	92
5.2	Forsvarsbudsjettet - En revisjon uten plan og en opphetet debatt .....	93
5.3	Strategic Arms Limitation Talks .....	96
5.4	Det nasjonale sikkerhetsrådets vurderinger av “Deep Cuts”-forslaget .....	97
5.5	“Three tier” – nye forsøk og økende kritikk .....	103
5.6	Konsultasjoner i NATO .....	107
5.7	”Grey Area” - SALT II og NATOs kjernevåpen .....	111
5.8	SS-20 - frykt og uttalt misnøye .....	116
5.9	Sammenfatning .....	122
6	<b>Kjernefysiske forsikringer</b> .....	124
6.1	Taktiske kjernevåpen .....	124
6.2	Nuclear Planning Group’s High Level Group .....	125
6.3	Nøytronbomben eksploderer .....	131
6.4	Interne revurderinger - ”an evolutionary upward adjustment” .....	138
6.5	Presidential Review Memorandum 38 .....	141
6.6	Sammenfatning .....	142
7	<b>Konklusjon</b> .....	145
7.1	NATOs avskrekking - symbolske forsikringer i en turbulent periode .....	148
7.2	Konvensjonelt forsvar .....	149
7.3	SALT II .....	150
7.4	Carters vurdering av NATOs taktiske kjernevåpen .....	154
7.5	Det nasjonale sikkerhetsrådet og sikkerhetsrådsgiveren .....	156
	<b>Bibliografi</b> .....	161
	Utrykte kilder .....	161
	Trykte kilder .....	162
	Nettressurser .....	165
	Litteratur .....	166



# 1 Innledning

I 1977 kom Jimmy Carter til makten i USA med et ønske om å styrke og forbedre relasjonene til USAs allierte i Vest-Europa og Japan.<sup>1</sup> I løpet av de tre neste årene ble derimot det transatlantiske forholdet stadig mer anstrengt. I en rekke vesteuropeiske hovedsteder oppstod gradvis en økende mistillit til den amerikanske utenrikspolitikken og Carters lederskap i alliansen. Vest-Tysklands forbundskansler Helmut Schmidt var den fremste eksponenten for misnøyen og stilte spørsmål ved ”the wisdom of the Carter administration”, ifølge ham selv ”in rather polite and diplomatic terms”.<sup>2</sup>

Det forverrede samarbeidsklimaet i North Atlantic Treaty Organization (NATO) kan forklares med utgangspunkt i tre ulike utviklingstrekk eller årsakssammenhenger. For det første kan tillitskrisen forklares som et resultat av endringer i det politiske og militær-strategiske forholdet mellom supermaktene USA og Sovjet.<sup>3</sup> I dette perspektivet ble tillitskrisen utløst av Sovjetunionen og Warszawa-paktens forsvarsmoderniseringer i det europeiske krigsteateret og sammenfalt med avspenningspolitikkenes oppløsning og sammenbrudd.<sup>4</sup> I et annet perspektiv kan årsakene til tillitskrisen sees som et resultat av strukturelle endringer i det transatlantiske forholdet. For eksempel hadde Konferansen for sikkerhet og samarbeid i Europa (Conference for Security and Co-operation in Europe, CSCE) og den politiske avspenningsprosessen endret vesteuropeernes tilnærming til sikkerhetspolitikken og forbedret forholdet til Sovjet. I tillegg hadde Vest-Europas økonomiske styrke økt, noe som utfordret USAs dominerende posisjon i vesten. Disse utviklingstrekkene endret det politiske forholdet mellom de allierte og resulterte i

---

<sup>1</sup> Jimmy Carters adressat Commencement Exercises at the University of Notre Dame, 22.05.1977 [alle datoer oppgis i dd.mm.åå], Public Papers of Jimmy Carter, 1977-198, i John T. Wooley & Gerhard Peters (red.) *The American Presidency Project* [heretter *Public Papers*]; Memorandum for the Vice-President, Zbigniew Brzezinski et al. From Rick Hutcheson, Subject: Re: Public Understanding of the President's Foreign Policy, 19.04.1977, s1-4, 39ff, Donated Historical Material, Zbigniew Brzezinski Collection, Subject File [heretter *Brzezinski Collection, Subject File*], Folder: Four Year Goals [4/77], Box 23, Jimmy Carter Library [heretter *JCL*].

<sup>2</sup> WGBH Open Vault, Interview with Helmut Schmidt, 12.11.1987. Se også Mathias Schulz & Thomas A. Schwartz (red.) *The Strained Alliance – U.S-European Relations from Nixon to Carter* (2010), spesielt Mathias Schulz ”The Reluctant European: Helmut Schmidt, the European Community and Transatlantic Relations” (2010) s 293-303.

<sup>3</sup> Se for eksempel Raymond L. Garthoff *Detente and Confrontation – American-Soviet Relations from Nixon to Reagan* (1994) s1077-1078, 1087-1088, 1141-1146; Odd Arne Westad ”The Fall of Détente and the Turning Tides of History” (1997a) s3-29 [komplett referanse til alle artikler, kapitler, tidsskrifter osv finnes i litteraturlisten og vil derfor ikke bli oppgitt i fotnotene].

<sup>4</sup> Se Olav Njølstad ”Détente – et mislykket avspenningsforsøk?” (1990) s7ff.

interesseforskjeller som kan forklare samarbeidsproblemene i alliansen.<sup>5</sup> For det tredje er det også hevdet at Carters utenrikspolitikk og framgangsmåte var en sentral årsak til tillitskrisen.<sup>6</sup>

## 1.1 Tema og bakgrunn

Carter-administrasjonen hadde til hensikt å utvide og fornye avspenningspolitikken mellom USA og Sovjet, et samarbeid som ble etablert under president Richard M. Nixon i 1969. Generalsekretæren i det sovjetiske kommunistpartiet, Leonid Bresjnev, og Nixons etterfølger, president Gerald R. Ford, videreførte samarbeidet etter Nixons avgang i 1974.<sup>7</sup> Denne perioden, omtalt med den franske betegnelsen *détente*, var karakterisert av økt samarbeid mellom supermaktene, noe som hadde redusert de ideologiske motsetningene mellom dem.<sup>8</sup> Selv om Carter ønsket å videreføre den politiske avspenningen kritiserte han USAs utenriksminister og tidligere sikkerhetsrådgiver, Henry Kissinger, under valgkampen for å ha ført en maktsentrert og umoralsk utenrikspolitikk.<sup>9</sup> Ifølge Carter måtte utenrikspolitikken gjenspeile demokratiske prinsipper, amerikanske verdier og respekt for grunnleggende menneskerettigheter.<sup>10</sup> Også i det amerikanske samfunnet økte motstanden til *détente* etter Nixons avgang. Sovjets legitimitet ble i økende grad diskreditert. Carter kritiserte også Gerald Ford for hans håndtering av rustningsforhandlingene mellom USA og Sovjet. Ifølge Carter hadde Sovjet blitt innrømmet ensidige militær-strategiske fordeler.<sup>11</sup> Derfor måtte avspenningspolitikken fornyes og det bilaterale forholdet til Sovjet bli mer gjensidig. Avspenningspolitikken skulle under Carter ”to the maximum extent possible [...] reflect the combined views of democracies”.<sup>12</sup>

---

<sup>5</sup> Marilena Gala ”From INF to SDI – How Helsinki reshaped the transatlantic dimension of European security” (2009) s111ff; Paul Villaume & Odd Arne Wested (red.) *Perforating the Iron Curtain – European Détente, Transatlantic Relations, and the Cold War, 1965-1985* (2010); Leopoldo Nuti (red.) *The Crisis of Détente in Europe – From Helsinki to Gorbachev, 1975-1985* (2009b); Tony Judt *Postwar – A History of Europe since 1945* (2007) s455ff; Michael Cox ”From Detente to the New Cold War: The Crisis of the Cold War System” (1979) s268-281.

<sup>6</sup> Njølstad (1990) s82-89; Olav Njølstad *Peacekeeper and Troublemaker – the Containment Policy of Jimmy Carter* (1995) s119-120; Geir Lundestad *USA og Europa – Imperiet og de allierte etter 1945* (2004) s256-269; John Lewis Gaddis *Strategies of Containment – A Critical Appraisal of American National Security Policy During the Cold War* (2005) s343-349.

<sup>7</sup> Robert D Schulzinger ”Détente in the Nixon-Ford years, 1969-1976” (2010).

<sup>8</sup> Njølstad (1990) s7-11.

<sup>9</sup> Se for eksempel Foreign Policy Association, 23061976, *Jimmy Carter’s Presidential Campaign, vol 1, Part 1*, s266 [heretter *Presidential Campaign Part 1*]; L’Express 23.08.1976, *Presidential Campaign Part 1*, s542-543.

<sup>10</sup> L’Express 23.08.1976, *Jimmy Carter Presidential Campaign, Part 1*, s542-543; Scott Kaufman *Plans Unraveled – The Foreign Policy of the Carter Administration* (2009) s14-15.

<sup>11</sup> Westad (1997a) s11.

<sup>12</sup> Sitatet er gjengitt i Kaufman (2009) s15.

Carter-administrasjonens utenrikspolitiske hovedprioritet i det han kalte ”a new and revised détente” var å ferdigstille rustningsforhandlingene som begrenset supermaktens strategiske<sup>13</sup> kjernevåpenarsenaler (Strategic Arms Limitation Talks, SALT).<sup>14</sup> SALT II bygde på en såkalt *aide-mémoire*, avtalt i Vladivostok i 1974.<sup>15</sup> Men fordi Carter både ønsket og hadde gått til valg på kraftigere reduksjoner i SALT, presenterte Carters utenriksminister, Cyrus Vance, et helt nytt forhandlingsforslag i Moskva i mars 1977 som reflekterte den nyinnsatte presidentens ambisjoner. Det amerikanske forslaget ble imidlertid kontant avvist av Sovjet og forhandlingene stoppet opp.<sup>16</sup> For europeerne var dette illevarslende. SALT var kjernen i det amerikansk-sovjetiske forholdet og et symbol på avspenningen mellom supermaktene, noe som hadde åpnet for samarbeid mellom øst og vest i Europa.<sup>17</sup> På den ene siden støttet de allierte prinsipielt opp om SALT, fordi rustningsforhandlingene reduserte den eksistensielle frykten for en kjernefysisk krig på kontinentet. Men på den andre siden fryktet europeerne også et supermaktskondominat, fordi de selv ikke hadde innflytelse på forhandlingene.<sup>18</sup> Denne ambivalensen ble synlig i NATOs diskusjoner om de såkalte gråsonevåpnene, og i spørsmålet om å utvide alliansens langtrekkende slagkraft med amerikanske krysserraketter i perioden etter 1976. Etter måneder med stillstand i SALT hadde Carter, i september 1977, foreslått at amerikanske krysserraketter skulle reguleres i en protokoll i den kommende avtalen. USAs tidligere krav om å inkludere det sovjetiske bombeflyet Backfire ble lempet. Dette så ut til å være et avgjørende gjennombrudd i forhandlingene. Da Helmut Schmidt, under et møte med USAs sjefsforhandler Paul Warnke, ble informert om forslaget repliserte forbundskansleren lakonisk: ”equal security for the superpowers, unequal security for the allies”.<sup>19</sup> Dette var et av mange tegn på en økende europeisk usikkerhet. I praksis utløste Carter-administrasjonens SALT-forslag en utbredt mistillit til Carters intensjoner.<sup>20</sup>

---

<sup>13</sup> SALT-forhandlingene omfattet reduksjoner av såkalte *strategiske styrker* eller *strategiske våpenbærere*. Dette vil si landabserte raketter, missiler fra ubåter og langtrekkende bombefly med rekkevidde lengre enn 5 500 kilometer. Se Ivo H. Daalder *The Nature and Practise of Flexible Response* (1991) s159.

<sup>14</sup> Chicago Council of Foreign Relations, 15.03.1976, *Jimmy Carter Presidential Campaign, Part I*, s116; Cyrus Vance *Hard Choices – Critical Years in America’s Foreign Policy* (1983) s445.

<sup>15</sup> Se Zbigniew Brzezinski *Power and Principle -Memoirs of the National Security Adviser 1977-1981* (1985) s50, 54; Garthoff (1994) s494ff.

<sup>16</sup> Jimmy Carter *Keeping Faith – Memoirs of a President* (1982) s219.

<sup>17</sup> Olav Njølstad ”Keys of the Keys- SALT II and the Breakdown of Détente” (1997) s66-67.

<sup>18</sup> David N Schwartz *NATO’s Nuclear Dilemmas* (1983) s205.

<sup>19</sup> Sitatet er gjengitt i Helga Haferdorn *Sicherheit und Stabilität. Außenbeziehungen der bundesrepublik zwischen Ölkrise und NATO Doppelbeschluss*. (1986) s12.

<sup>20</sup> Daalder (1991) s164-165.

Usikkerheten ble ytterligere forsterket av Carters reversering av Nixon og Fords forsvarspolitiske prioriteringer for å styrke NATOs forsvars- og avskrekkingsevne i 1977.<sup>21</sup> Sovjet hadde over flere år modernisert og økt Warszawa-paktens konvensjonelle styrker i Øst-Europa, samtidig som det ble forhandlet om nedrustning i forumet for gjensidige og balanserte styrkereduksjoner i Sentral-Europa (Mutual and Balanced Force Reductions, MBFR) mellom militæralliansene.<sup>22</sup> Men selv om trusselbildet var endret, var Moskvas politiske retorikk overfor de vesteuropeiske landene fortsatt vennligsinnet. Tilsynelatende ønsket Moskva å bevare avspenningen og det politiske samarbeidet i Europa, som tross alt ga Sovjet viktige økonomiske og teknologiske lettelser.<sup>23</sup> Men stadig oftere benyttet Sovjet sin enorme militærmakt utenfor det europeiske kontinentet, for eksempel i Angola i 1976 og i Etiopia i 1977.<sup>24</sup> Europeerne stod dermed overfor et sikkerhetsdilemma.<sup>25</sup> Kunne de stole på Sovjet? For å være på den sikre siden besluttet NATO å øke medlemslandenes forsvarsutgifter med tre prosent under toppmøtet i London i mai 1977.<sup>26</sup> Under det påfølgende toppmøtet i Washington D.C. i 1978, godkjente alliansen et amerikansk program for en langsiktig opprustning av NATOs konvensjonelle forsvarsstyrker (Long Term Defense Plan, LTDP).<sup>27</sup> LTDP var ment å understøtte den politiske avspenningen mellom øst og vest i Europa. I så måte var planen en bekreftelse av NATOs forsvarspolitiske strategi og Harmel-rapportens konklusjoner i 1967: détente måtte søkes på grunnlag av militær sikkerhet.<sup>28</sup>

I 1977 og i første halvdel av 1978 stilte de europeiske allierte seg derfor bak den amerikanske regjeringens målsetting om å øke NATOs konvensjonelle stridsevne. Men da det i 1977 også ble kjent at Sovjet hadde rustet opp med taktiske kjernevåpen i det europeiske krigsteateret, blant annet ved å utplassere mellomdistanseraketten SS-20, ble diskusjonen om NATOs kjernefysiske avskrekking og forsvarsstrategi satt på den transatlantiske dagsordenen.

---

<sup>21</sup> NATOs avskrekkingstrategi vil bli diskutert i kapittel 2. Se også Brian J Auten *Carter's Conversion – The Hardening of American Defense Policy* (2008) s117-172, 174-218.

<sup>22</sup> Cristoph Bluth "Arms Control as Part of Strategy: the Warsaw Pact in MBFR Negotiations" (2011)

<sup>23</sup> Vladislav M Zubok "Soviet foreign policy from détente to Gorbachev, 1975-1985" (2010) s104; Werner D Lippert "Economic Diplomacy and East-West trade during the era of détente – Strategy or Obstacle for the West?" (2009) s190-195.

<sup>24</sup> Nancy Mitchell "The Cold War and Jimmy Carter" (2010) s72.

<sup>25</sup> Robert Jervis "Offense, Defense, and the Security Dilemma" (1985) 146-166.

<sup>26</sup> Defense Planning Committee, "Final Communiqué", 17-18.05.1977, (tilgjengelig på nett: <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c770517a.htm>) [dato for nedlasting av netressurser er oppgitt i bibliografi].

<sup>27</sup> North Atlantic Council "Final Communiqué", Washington D.C. 30-31.05.1978, (tilgjengelig på nett: <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c780530a.htm>) .

<sup>28</sup> North Atlantic Council "The Future Tasks of the Alliance" 13-14.12.1967, (tilgjengelig på nett: [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_26700.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_26700.htm)).

Den kjernefysiske komponenten i NATOs forsvar hadde alltid vært en kilde til spenning mellom USA og de vesteuropeiske allierte.<sup>29</sup> Under Carter ble spenningen forsterket av de pågående rustningsforhandlingene mellom USA og Sovjet. Blant enkelte av alliansens medlemmer kunne Carters ambisjoner i SALT, administrasjonens forhandlingsforslag i september, og den amerikanske vektleggingen av konvensjonell modernisering tolkes som en svekkelse av NATOs kjernefysiske avskrekking. I NATOs diskusjoner inntok Helmut Schmidt igjen en lederrolle. I en tale i London i oktober 1977 tok Schmidt til orde for å redusere trusselen fra SS-20 gjennom rustningsforhandlinger. Om dette ikke var mulig, måtte ”the alliance [...] be ready to make available means to support its present strategy”.<sup>30</sup> Styrkebalansen måtte gjenopprettes på alle nivå i stillingskrigen mellom øst og vest.<sup>31</sup> Schmidt fikk støtte for disse synspunktene av statsminister James Callaghan og den britiske regjeringen, som i 1977 hadde argumentert for å utplassere amerikanske krysserraketter for å styrke NATOs avskrekking.<sup>32</sup> Carter-administrasjonens vurderinger av den regionale kjernevåpenbalansen var derimot ikke i samsvar med europeernes. Tvert om hevdet USAs forsvarsminister, Harold Brown, og den nasjonale sikkerhetsrådgiverens assistent, David Aaron, at Vest-Europas sikkerhetsinteresser ville bli ivaretatt, også etter en eventuell SALT II-avtale.<sup>33</sup>

Carter-administrasjonen var med andre ord ikke overbevist av argumentene for å utvide NATOs slagkraft med langtrekkende kjernevåpen i 1977 og i første halvdel av 1978. Men da Carter i april 1978 avlyste produksjonen av det kjernefysiske stridshodet Enhanced Radiation Warhead (ERW), populært kalt Nøytronbomben, etter først å ha presset de allierte til å godta utplassering, var tillitskrisen i NATO et faktum. Problemene i internasjonal økonomi og USAs pengepolitikk svekket det vesteuropeiske inntrykket av Carters utenrikspolitiske lederskap. Men enda mer alvorlig var at tilliten til USAs kjernefysiske sikkerhetsgaranti og det politiske samholdet i NATO var svekket.<sup>34</sup> Presidenten ble fra

---

<sup>29</sup> Daalder (1991) xv.

<sup>30</sup> Helmut Schmidt ”The 1977 Alastair Buchanan Memorial Lecture, International Institute for Strategic Studies, London, 28.10.1977”.

<sup>31</sup> ”Under det strategiske nivå” betydde i praksis konvensjonelle styrker, taktiske og teaterstrategiske kjernevåpen. Se Kjetil Skogrand & Rolf Tamnes *Fryktens likevekt: Atombomben, Norge og Verden* (2001) s40.

<sup>32</sup> Daalder (1991) s166.

<sup>33</sup> Memorandum for the President from Zbigniew Brzezinski, Subject: Attached Piece on Security Issues and the Alliance, 07.12.1977, CIA Records Search Tool [heretter CREST], National Library, Carter [heretter NLC]-Agency File, Box 12, Folder: 3, Location: 2-5 [NLC-12-3-2-5], JCL. [Alle digitaliserte kilder fra CREST vil oppgis slik i teksten].

<sup>34</sup> Sherri L Wasserman *The Neutron Bomb Controversy – A Study in Alliance Politics* (1983).

enkelte hold anklaget for å mangle finthet for europeiske sikkerhetsspørsmål og uskikket til å lede alliansen.<sup>35</sup> I løpet av sommeren og høsten 1978 forsøkte derfor Carter å gjenvinne tilliten. Den amerikanske regjeringen gjorde helomvending og i august 1978 støttet Carter forslaget om å utplassere langtrekkende kjernevåpen i Europa.<sup>36</sup> Men på dette tidspunktet hadde fredsbevegelsen og atomvåpenmotstanden i Vest-Europa økt i styrke.

Til tross for gode intensjoner forhindret ikke Carters politikk framveksten av en transatlantisk tillitskrise. Med NATOs dobbeltvedtak den 12. desember 1979 demonstrerte alliansen at den delvis hadde kommet over samarbeidsproblemene.<sup>37</sup> Utplassingssporet i NATOs vedtak, som foreskrev en utplassering av 572 langtrekkende kjernefysiske raketter som en motvekt til Sovjets SS-20 ble ”a necessity of maintaining NATO’s [political] cohesion and reinforcing extended deterrence”.<sup>38</sup> NATO besluttet også å innlede rustningsforhandlinger om de samme våpensystemene i tråd med détente og SALT. Men da Sovjetunionen invaderte Afghanistan den 25. desember 1979 ble NATO-vedtakets forhandlingsspor overskygget av den politisk-ideologiske konfrontasjonen som gjenoppstod mellom supermaktene.<sup>39</sup> De diplomatiske forsøkene på å styrke samarbeidet ble lagt til side og USA iverksatte ulike sanksjoner mot Sovjet.<sup>40</sup> I Vest-Europa økte det innenrikspolitiske presset mot beslutningstakerne, men med motsatt fortegn.<sup>41</sup> Både Vest-Tyskland og Frankrike hadde til hensikt å fortsette samarbeidet med Sovjet og videreføre den politiske avspenningen, til tross for det forverrede supermaktsforholdet. For mange europeere kom derfor NATOs utplassingssvedtak til å stå som et symbol på et amerikansk ønske om å konfrontere Sovjet i det som i ettertid er blitt kalt ”[the] second Cold War”, i første halvdel av 1980-årene.<sup>42</sup> USA

---

<sup>35</sup> Helmut Schmidt *Menschen und Mächte* (1987) s222.

<sup>36</sup> Memorandum for the President from David Aaron, Subject Weekly National Security Report #67, 21.07.1978, Zbigniew Brzezinski Collection, Subject File, Box 41, JCL;Presidential Review Memorandum/NSC 38 (PRM-38) Long-Range Theater Nuclear Capabilities and Arms Control, 22.06.1978, (tilgjengelig på nett: <http://www.jimmycarterlibrary.gov/documents/prmemorandums/prm38.pdf>). Se også Simon Lunn *The Modernization of NATO’s LRTNF* (1981) s19.

<sup>37</sup> Joachim Scholtyseck ”The United States, Europe, and the NATO Dual-Track Decision” (2010).

<sup>38</sup> Gala (2009) s114.

<sup>39</sup> James A Thomson ”The LRTNF Decision: evolution of US theater nuclear policy, 1975-1979” (1984) s612; Kaufman (2008) s177ff.

<sup>40</sup> Se Angela Romano ”The Main Task of the European Political Cooperation” (2010) s136-137.

<sup>41</sup> Se for eksempel The Euromissiles Crisis and the End of the Cold War, (tilgjengelig på nett <http://www.machiavelliancenter.net/dualtrackinrome/?p=1>).

<sup>42</sup> Fred Halliday *The Making of the Second Cold War* (1986) s11-15; Walsh (2008) s1, 102, 108; Gala (2009) s114-115. Frykten ble bekreftet med Ronald Regans uttalelse i 1981: ”I could see where you could have the exchange of tactical weapons [...] without it bringing either of the major powers to pushing the button”. Se *New York Times*, 21.10.1981.



og Vest-Europas økonomiske, geopolitiske og sikkerhetspolitiske fellesinteresser hadde i løpet av de lange 1970-årene gradvis blitt svekket.<sup>43</sup>

## 1.2 Problemstilling

Stillingskrigen mellom NATO og Warszawa-pakten førte aldri til krigshandlinger i Europa under den kalde krigen. Dette er derfor en historie om trusselvurderinger og persepsjoner, om strategier og doktriner, og om krigsplaner og potensialet for konflikt mellom øst og vest i Europa.<sup>44</sup> Men som historieskrivingen om NATO er et bevis på, var det også mange interne stridigheter i alliansen. De politiske krisene og interessekonfliktene var uttrykk for en definisjonskamp om hvilke(n) verdensoppfatning(er) og vurdering(er) som skulle ligge til grunn for alliansens forsvarsstrategi, avskrekking, stridsevne og politiske prioriteringer.<sup>45</sup>

Da Carter kom til makten, hadde Sovjet økt og forbedret sine militære kapabiliteter i Europa, til tross for redusert spenning og politisk samarbeid. Opprustningen resulterte i nye og mer pessimistiske trusselvurderinger i NATO, men det var på ingen måte enighet om hvordan alliansen samlet skulle håndtere det endrete trusselbildet. De ulike prioriteringene og målsettingene i europeiske hovedsteder og i Washington D.C. ledet til en transatlantisk tillitskrise i 1977 og 1978. Oppgaven vil undersøke hvorvidt tillitskrisen i NATO ble forsterket av Carter-administrasjonens forsvarspolitiske prioriteringer og målsettinger.

- *Hvorfor havnet NATO i en tillitskrise, til tross for Carters målsetting om å samarbeide tettere med de europeiske allierte?*

For å svare på dette vil jeg undersøke den amerikanske regjeringens håndtering av de tre komponentene i NATOs forsvar; konvensjonelle styrker, taktiske kjernevåpen og USAs strategiske styrker.<sup>46</sup> Forholdet mellom de ulike delene av triaden påvirket funksjonen av NATOs strategi og avskrekkingsevne. Først vil jeg undersøke Carters initiativer for å styrke NATOs konvensjonelle stridsevne. *Hvorfor prioriterte administrasjonen å styrke denne*

---

<sup>43</sup> Begrepet "the Long 1970s" blir gjerne brukt om den internasjonale kapitalismens krise og økonomisk stagnasjon på 1970-tallet, "beginning with the decline in US markets and the rising of Japanese credit, and ending with the revitalization of US markets and the reversal of the trans-Pacific flow of capital". Se Westad (1997a) s29, n.1.

<sup>44</sup> Vojtech Mastny, Sven Holtsmark & Andreas Wenger *War Plans and Alliances in the Cold War – Threat Perceptions in the East and West* (2006) s2.

<sup>45</sup> Ifølge Geir Lundestad har kriseperspektivet vært det dominerende i historieskrivingen om det amerikansk-europeiske forholdet i NATO. Se Lundestad (2003) s18-20.

<sup>46</sup> Se for eksempel NATO Nuclear Planning Group "Final Communiqué", Brussel 18-19.10.1978, (tilgjengelig på nett: <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c781018a.htm>)

*komponenten i NATOs forsvar?* Deretter vil jeg undersøke den amerikanske regjeringens håndtering av samarbeidet i NATO under SALT-forhandlingene i 1977 og 1978. *Hvorfor utløste forhandlingene en tillitskrise i NATO, til tross for Carters tette konsultasjoner med de allierte?* Til slutt vil jeg undersøke Carter-administrasjonens vurdering og håndtering av NATOs taktiske kjernevåpen i disse to prosessene. *Hva var Carter-administrasjonens kjernevåpenpolitikk og hvordan virket dette inn på håndteringen av NATOs taktiske kjernevåpen?* Samlet vil de tre komponentene kunne beskrive hvilke målsettinger som lå til grunn for Carter-administrasjonens forsvarspolitik. Hvis funksjonen av de ulike komponentene i NATOs forsvar ble vurdert forskjellig i USA og Vest-Europa, kan dette forklare noe av årsakene til tillitskrisen. En foreløpig hypotese er at Carters vurdering og håndtering av NATOs taktiske kjernevåpen svekket den europeiske tilliten til det amerikanske lederskapet i NATO.

Det bør presiseres at Carter arvet flere av disse til dels komplekse sikkerhetspolitiske problemstillingene fra tidligere administrasjoner. Avspenningspolitikken og SALT-forhandlingene, samt diskusjonene om å modernisere NATOs taktiske kjernevåpen, var alle prosesser med røtter i siste halvdel av 1960-årene. Likevel har det blitt stilt spørsmål ved Carter-administrasjonens evne til å håndtere allianseforholdet i en krevende tid.<sup>47</sup> Derfor har oppgaven også som mål å undersøke hvordan amerikansk sikkerhetspolitikk ble formulert i denne perioden. Et tema som går igjen i den historiske- og statsvitenskapelige forskningslitteraturen er rivaliseringen og splittelsen mellom sikkerhetsrådgiver Zbigniew Brzezinski og utenriksminister Cyrus Vance, to av presidentens viktigste utenrikspolitiske rådgivere.<sup>48</sup> Det er derfor naturlig å undersøke Carters lederegenskaper og hvor mye ansvar hans utenrikspolitiske rådgivere fikk i de formelle beslutningsprosessene i Det nasjonale sikkerhetsrådet (National Security Council, NSC). *Var administrasjonens forsvarspolitiske prioriteringer et resultat av en intern maktkamp mellom presidentens rådgivere? Hvilken rolle inntok Carter selv i den forsvarspolitiske beslutningsprosessen?* Før vi kan finne svar på dette, må vi første se på NSCs organisering og struktur.

---

<sup>47</sup> Mike Bowker & Phil Williams *Superpower Detente: A Reappraisal* (1988) s167-184; Alexander L George "Détente: The Search for a "Constructive" Relationship" (1983) s28; Garthoff (1994) s1141; Gaddis (2005) s347.

<sup>48</sup> Se for eksempel John Dumbrell *The Carter Presidency – A Re-evaluation* (1995) s196ff; Kaufman (2008) ; Auten (2008) s17-18 s20-22; Walter LaFeber *America, Russia, and the Cold War, 1945-2000* (1997) s300ff; Ivo Daalder & H. M. Destler *In the Shadow of the Oval Office: Profiles of the National Security Advisers and the Presidents they Served* (2009a), kapittel fire og spesielt s101ff. I Robert Strong's *Working in the World – Jimmy Carter and the Making of American Foreign Policy* (2000) s98ff, nyanseres bildet noe. Strong argumenterer blant annet for at presidentens egen rolle i formuleringen av USAs utenrikspolitikk var vel så avgjørende.

### 1.3 Det nasjonale sikkerhetsrådet og sikkerhetsrådgiveren

Det nasjonale sikkerhetsrådets organisering, og sikkerhetsrådgiverens funksjon i formuleringen av amerikansk utenrikspolitikk, har variert i etterkrigstiden.<sup>49</sup> Ifølge Ralph Gordon Hoxie er NSC, i tillegg til forsvars- og utenriksdepartementet, "the highest level Executive Branch advisory and coordinating body on national security affairs [...]. It is a principal instrument in *both* the formulation and implementation of foreign policy".<sup>50</sup> Helt siden John F. Kennedys tid har NSC vært et redskap for å styre utenriks- og sikkerhetspolitikken fra Det hvite hus.<sup>51</sup> Som Hoxie skriver, er NSCs funksjon todelt. For det første er NSC et organ der presidentens rådgivere analyserer og diskuterer utenriks- og sikkerhetspolitiske problemstillinger og hendelser og, på bakgrunn av disse, gir presidenten råd og anbefalinger for å støtte opp om USAs internasjonale posisjon og interesser.<sup>52</sup> For det andre har forsvars- og utenriksministeren, to av rådets faste medlemmer, et operasjonelt ansvar for å implementere rådets konklusjoner og presidentens beslutninger i sine respektive departementer.<sup>53</sup>

Den nasjonale sikkerhetsrådgiveren er også en av presidentens viktigste utenrikspolitiske rådgivere, men til forskjell fra forsvars- og utenriksministeren, er *han* uten et operasjonelt ansvar.<sup>54</sup> Dessuten velges sikkerhetsrådgiveren av presidenten selv og trenger ikke å godkjennes i Senatet som de øvrige statsrådene.<sup>55</sup> Sikkerhetsrådgiverens viktigste oppgaver kan sies å være tredelt. For det første har han ansvaret for sikkerhetsrådets stab og NSCs aktiviteter. For det andre håndterer og koordinerer han den daglige informasjonsflyten fra de ulike delene av regjeringsapparatet til Det hvite hus.<sup>56</sup> For det tredje står "Assistant to the President for National Security Affairs", som er den formelle stillingsbeskrivelsen, kun ansvarlig overfor presidenten.<sup>57</sup> Sikkerhetsrådgiveren innehar derfor en friere rolle i NSCs diskusjoner sammenlignet med forsvars- og utenriksministeren. Sikkerhetsrådgiveren skal

---

<sup>49</sup> Daalder & Destler "In the Shadow of the Oval Office – The Next National Security Adviser" (2009b).

<sup>50</sup> Ralph Gordon Hoxie "The National Security Council: Introductory Survey" (1982) s108.

<sup>51</sup> Hoxie (1982); Daalder & Destler (2009a) s56

<sup>52</sup> Nasjonale interesser blir diskutert nedenfor.

<sup>53</sup> Hoxie (1982); Daalder & Destler (2009a) s56; Sam C Sarkesian, John A Williams & Stephen J Cimbala *U.S. National Security – Policymakers, processes, and politics* (2002) s105-106-,110. Det samme kan sies om den amerikanske etterretningstjenesten, CIA, som også har lovbestemt deltakings- og rådgivningsplikt i NSC, men som opererer på en annen måte enn utenriks- og forsvarsdepartementet. Se Sarkesian et al. (2002) s157—176.

<sup>54</sup> Kun én kvinne, Condoleezza Rice, har hatt tittelen. Se Daalder & Destler (2009a) s250.

<sup>55</sup> Sarkesian et al. (2002) s118.

<sup>56</sup> Daalder & Destler (2009a) s56.

<sup>57</sup> Sarkesian et al. (2002) s117-118.

representere sitt eget og presidentens syn i rådet, i motsetning til forsvars- og utenriksministeren som også representerer departementenes byråkratiske interesser, disposisjoner, prioriteringer og preferanser.<sup>58</sup> Avhengig av den relative maktbalansen i rådet kan sikkerhetsrådgiveren få stor innvirkning på USAs sikkerhetspolitikk.<sup>59</sup>

Under Carter var den formelle sikkerhetspolitiske beslutningsprosessen organisert i to ulike NSC-komitéer; *Policy Review Committee* (PRC) og *Special Coordinating Committee* (SCC).<sup>60</sup> PRC behandlet ”broad and long-term policy lines” og problemstillinger som var juridisk underordnet et bestemt departement. Statsråden for det ansvarlige departementet ledet denne komiteen.<sup>61</sup> SCC ble derimot permanent ledet av sikkerhetsrådgiveren, og håndterte tverrpolitiske problemstillinger som krisehåndtering, etterretning, nedrustning og rustningskontroll.<sup>62</sup> Aldri før hadde en sikkerhetsrådgiver ledet et stående utvalg eller en komité på regjeringsnivå.<sup>63</sup> I tillegg til den formelle beslutningsstrukturen, var det en utstrakt bruk av uformelle råd og diskusjoner under Carter.<sup>64</sup>

Ifølge Hamilton Jordan var utnevnelsen av Brzezinski og Vance fundert på en arbeidsdeling hvor ”Zbig would be the thinker, Cy would be the doer, and Jimmy Carter would be the decider”.<sup>65</sup> I dette beslutningssystemet skulle ulike perspektiver og synspunkter slippe til, i det som er kalt ”multiple advocacy” eller ”spokes in the wheel”.<sup>66</sup> Om systemet fungerte, ville politikkformuleringen på sitt beste bli nyansert, gjennomtenkt og rasjonell. Men dette betinget at synspunktene ble forent under Carters aktive ledelse.<sup>67</sup> I praksis var systemet vanskelig å kontrollere. Det var for eksempel Brzezinskis ansvar å koordinere og viderebringe NSCs møtereferater fra de to komiteene til presidenten, og hans direktiv og beslutninger ned i systemet igjen.<sup>68</sup> En slik beslutningsstruktur betinget kollegialitet, lojalitet

---

<sup>58</sup> Sarkesian et al. (2002) s123.

<sup>59</sup> Dumbrell (1995) s196; Miller Center of Public Affairs, Jimmy Carter Oral History [heretter *Miller Center*] (1982-1984) ”Interview with Zbigniew Brzezinski, s25,84.

<sup>60</sup> Brzezinski (1985) s51-53, 55-56.

<sup>61</sup> I praksis betydde dette at forsvarspolitiske problemstillinger ble utredet, debattert og behandlet under forsvarsministerens ledelse i PRC. Se I.M. Destler, Leslie H Gelb & Anthony Lake *Our Worst Enemy – the Unmaking of American Foreign Policy* (1984) s217; Brzezinski (1985) s63, 66.

<sup>62</sup> Destler, Gleb & Lake (1983) s217; Brzezinski (1985) s63.

<sup>63</sup> Daalder & Destler (2009a) s101.

<sup>64</sup> Et eksempel var de utenrikspolitiske frokostmøtene som involverte visepresident Walter Mondale, utenriksminister Cyrus Vance (og senere Edward Muskie), Brzezinski, Brown, og Carter. Se Dumbrell (1995) s19.

<sup>65</sup> Hamilton Jordan *Crisis: the last year of the Carter Presidency* (1982) s47.

<sup>66</sup> Daalder & Destler (2009a) s96; Dumbrell (1995) s197.

<sup>67</sup> Daalder & Destler (2009a) s98-99. Se også Alexander George ”The Case for Multiple Advocacy in Making Foreign Policy” (1972).

<sup>68</sup> Daalder & Destler (2009a) s102-103.

og samarbeid. I praksis var derimot beslutningssystemet utformet med en iboende risiko for spenning mellom sikkerhetsrådgiveren, forsvarsministeren og utenriksministeren.<sup>69</sup>

Brzezinski innså tidlig fordelene ved systemet. I sine memoarer skriver han at "Carter concentrated decision making in the White House, encouraging the powerful influence of the National Security Council over the State Department".<sup>70</sup> Ifølge historiker John Dumbrell økte Brzezinski og sikkerhetsrådets stab sin innflytelse over administrasjonens utenrikspolitikk i perioden 1978 til 1980.<sup>71</sup> Selv om arbeidsdelingen mellom de to komiteene var ment å hindre at sikkerhetsrådgiveren fikk for stor innflytelse, antyder for eksempel sikkerhetsrådgiverens medierolle en viss innflytelse på administrasjonens politikk.<sup>72</sup>

Det er derfor mulig å se sikkerhetsrådgiveren og hans stab som en selvstendig politisk aktør i den formelle beslutningsprosessen.<sup>73</sup> Den sentraliserte beslutningsstrukturen, informasjonsflyten og sikkerhetsrådgiverens lokalisering i Det hvite hus ga Brzezinski viktige fortrinn sammenlignet med de øvrige av presidentens rådgivere. Sikkerhetsrådgiveren hadde for eksempel daglig kontakt med presidenten. Et annet fortrinn var NSC-staben, som var en liten og enhetlig gruppe. Utenriksdepartementet derimot, var et enormt byråkratisk apparat med flere tusen ansatte både inn- og utenlands. Men enda viktigere var Brzezinskis rolle som komitéleder i SCC. I kraft av å lede den av Carter-administrasjonens NSC-komiteer som koordinerte SALT-forhandlingene, fikk Brzezinski innflytelse på administrasjonens politikk overfor Sovjetunionen. Og eventuelle moderniseringer av USA eller NATOs kjernevåpen måtte koordineres med de pågående rustningsforhandlingene og den generelle utformingen av USAs utenrikspolitikk.<sup>74</sup>

## 1.4 Status for forskningen

Til tross for en rekke studier om détente og Jimmy Carter som utenrikspolitiker, mangler det fortsatt en kildebasert undersøkelse av Carters forsvars- og sikkerhetspolitikk og NATO. Raymond L. Garthoffs standardverk *Detente and Confrontion – American-Soviet Relations*

---

<sup>69</sup> Ifølge Cyrus Vance omformulerte Brzezinski utenriksministerens notater til presidenten. Se Vance (1983) s37. Se også Dumbrell (1995) s195; Daalder & Destler (2009a) s102.

<sup>70</sup> Brzezinski (1985) "Foreword to the Paperback Edition".

<sup>71</sup> Dumbrell (1995) s196ff.

<sup>72</sup> Miller Center, Interview with Zbigniew Brzezinski, s62-63. Se også Daalder & Destler (2009a) s108-109.

<sup>73</sup> John Prados *Keepers of the Keys – A History of the National Security Council from Truman to Bush* (1991) s7ff, 388; Daalder & Destler (2009a) s101ff.

<sup>74</sup> Brzezinski (1985) s61ff.

from Nixon to Reagan er ett av få unntak.<sup>75</sup> Boken gir en grundig framstilling av amerikansk sikkerhetspolitikk i perioden 1969 til 1980, med tydelig vekt på det politiske og det militær-strategiske forholdet mellom supermaktene. Garthoff gir et utfyllende bilde av hvordan SALT-forhandlingene og konflikter utenfor Europa virket inn og undergravde avspenningspolitikkenes skjøre fundament.<sup>76</sup> Garthoff var selv involvert i amerikansk politikk i den aktuelle perioden, blant annet som diplomat i SALT I-forhandlingene, og skrev *Détente and Confrontation* i 1985 på grunnlag av klassifiserte dokumenter, samtidskilder og et bredt kontaktnett av muntlige informanter og politiske aktører.<sup>77</sup> Men i økende grad er det nå også mulig for utenforstående å undersøke denne kritiske og svært avgjørende perioden av den kalde krigen. Dette speiles i den historiefaglige forskningen om avspenningspolitikkenes oppløsning og sammenbrudd, som i økende grad skrives på grunnlag av primærkildegranskninger.<sup>78</sup> Den utenrikspolitiske dokument samlingen Foreign Relations of the United States (FRUS), som dekker perioden 1974-1977 og 1977-1980 blir avgradert i løpet av de neste to til tre årene.<sup>79</sup>

Et annet trekk ved den eksisterende forskningslitteraturen er behandlingen av enkeltepisoder eller enkeltaspekter ved Carter-administrasjonens forsvarspolitik. For eksempel er SALT II-forhandlingene grundig beskrevet og forklart av Strobe Talbott i boka *Endgame – The Inside story of the SALT II*, men en kildebasert framstilling av disse forhandlingene mangler fortsatt.<sup>80</sup> Et annet eksempel er den såkalte Nøytronbomben og innvirkningen denne episoden fikk på det transatlantiske forholdet. Hendelsen er blant annet drøftet fra et tysk perspektiv av Kristina Spohr Readman og fra et amerikansk perspektiv av Sheri Wasserman.<sup>81</sup> Det finnes også en rekke framstillinger som behandler NATOs kjernevåpenpolitikk og bakgrunnen for forhandlingsprosessen som kulminerte i alliansens dobbeltvedtak. En rekke forfattere, for eksempel Ivo Daalder, Christoph Bluth, David Schwartz, Leopoldo Nuti og Paul Buteux, har undersøkt og analysert denne prosessen med

---

<sup>75</sup> Garthoff (1994).

<sup>76</sup> Garthoff (1994) s19ff.

<sup>77</sup> Garthoff (1994) s ix-x. Dette må sies å være en klar tendens. Blant utgivelsene som er benyttet i denne studien, og i den eksisterende forskningslitteraturen for øvrig, er mange av forfatterne såkalte "insiders"; Ivo Daalder, Leslie Gelb, Robert Osgood, Michael Quandt og William Hyland er, eller har vært, involvert i politikken.

<sup>78</sup> Se for eksempel konferansen Die Nuklearkrise: Der Nato-Doppelbeschluss und die Friedensbewegung der 1980er-Jahre, (tilgjengelig på nett: <http://hsozkult.geschichte.hu-berlin.de/tagungsberichte/id=3841>).

<sup>79</sup> Status, november 2011. Se Foreign Relations of the United States (FRUS), (tilgjengelig på nett: <http://history.state.gov/historicaldocuments/status-of-the-series>).

<sup>80</sup> Strobe Talbott *Endgame- the inside story of the SALT II* (1979).

<sup>81</sup> Kristina Spohr Readman "Germany and the Politics of the Neutron Bomb, 1975-1979" (2010); Wasserman (1983).

henblikk på NATOs forsvarsstrategi.<sup>82</sup> Et mindre behandlet forskningstema er utviklingen og endringer i NATOs konvensjonelle forsvarsevne. Et verk som behandler administrasjonens konvensjonelle moderniseringsplaner og Carters initiativ til NATOs Long Term Defense Plan inngående, er John Duffields *Power Rules – The Evolution of NATO's Conventional Defense Posture*, som forøvrig er én av få systematiske studier av utviklingen i NATOs konvensjonelle forsvarsstyrker under den kalde krigen.<sup>83</sup> Men ingen av de overnevnte undersøker NATOs triade i sammenheng, eller analyserer vurderingene som lå til grunn for Carters forsvarspolitiske prioriteringer i beslutningsprosessene. Målsettingen med denne undersøkelsen er altså å analysere hvorvidt håndteringen av de tre komponentene i NATOs triade kan bidra til å forklare tillitskrisen i NATO.<sup>84</sup>

Når nytt kildemateriale avgraderes, utvides og suppleres vår eksisterende kunnskap om hva som *faktisk* skjedde og vurderingene som lå til grunn for de politiske avgjørelsene og beslutningene som ble tatt.<sup>85</sup> To relativt ferske eksempler har bidratt til dette. David M. Walsh har i boka *The Military Balance in the Cold War – U.S. perceptions and policy, 1976-85* undersøkt amerikanske oppfatninger av det militær-strategiske styrkeforholdet mellom USA og Sovjet under Ford, Carter og Reagan. Brian J. Autens bok *Carter's Conversion – The hardening of American defense policy* analyserer årsakene til endring i Carters taktiske og strategiske kjernevåpenpolitikk på bakgrunn av primærkildegranskninger.<sup>86</sup> Selv om Autens framstilling er grundig og detaljert, avviser eller underslår hans analyse de innenrikspolitiske faktorenes innvirkning på administrasjonens forsvarspolitikk.<sup>87</sup> En tredje sentral studie, som også er benyttet i denne undersøkelsen, er Olav Njølstads bok *Peacekeeper and Troublemaker – The Containment policy of Jimmy Carter*.<sup>88</sup> Njølstad undersøker systematisk ulike aspekter ved Carters oppdemningspolitikk i 1977 og 1978.<sup>89</sup> Boka har vært et viktig bidrag i den historiografiske debatten om Jimmy Carters utenrikspolitikk og oppdemningsstrategi, og et

---

<sup>82</sup> Se for eksempel Scholtyseck (2010); Schwartz (1983); Daalder (1991); Paul Buteux *Strategy, Doctrine, and the Politics of Alliance : theatre nuclear force modernisation in NATO* (1983a); Paul Buteux *The Politics of Nuclear Consultation in NATO, 1965-1980* (1983b); Christop Bluth *Britain, Germany and the western nuclear strategy* (1995); Leopoldo Nuti "Italy and the Battle of the Euromissiles" (2004).

<sup>83</sup> John Duffield *Power Rules – The Evolution of NATO's Conventional Force Posture* (1995).

<sup>84</sup> Med unntak av David M. Walsh *The Military Balance in the Cold War – Perceptions and Policy 1976-1985* (2008) blir kun enkelte aspekter behandlet.

<sup>85</sup> Se for eksempel John Lewis Gaddis *We Now Know – Rethinking Cold War History* (1997).

<sup>86</sup> Walsh (2008); Auten (2008).

<sup>87</sup> Se for eksempel John Dumbrell "Commentary" (2009).

<sup>88</sup> Njølstad (1995).

<sup>89</sup> Njølstad (1995) s9-29.

viktig korrektiv til de tidligere, og nokså ensidige, vurderingene av administrasjonens utenrikspolitikk.<sup>90</sup>

I den historiefaglige forskningen om détenteperioden og avspenningspolitikkenes vekst og fall, har sosiale og kulturelle forhold i økende grad blitt et aktualisert forskningstema. Dette perspektivet blir gjerne kalt "history from below".<sup>91</sup> Den særegne europeiske avspenningen, og hvordan denne prosessen la grunnlaget for den kalde krigens avslutning og bidro til å undergrave den bipolare strukturen, er et av mange perspektiver som dominerer tolkningene av détente som historisk periode.<sup>92</sup> I den eldre forskningslitteraturen var man i sterke grad interessert i supermaktsforholdet, hva som gikk galt, og hva som var årsakene til avspenningspolitikkenes sammenbrudd.<sup>93</sup> Forfatterne og tolkningene kan stort sett plasseres eller posisjoneres i de tradisjonelle skillene i den historiografiske debatten om den kalde krigen.<sup>94</sup> Et siste verk som bør nevnes, er Odd Arne Westad og Melvyn P. Leflers trebindsverk *The Cambridge History of the Cold War*, utgitt i 2010.<sup>95</sup> Denne artikkelsamlingen behandler den kalde krigens utvikling, forløp, hendelser, og dens mange dimensjoner fra et utall tenkelige og utenkelige perspektiver og ståsted.<sup>96</sup>

## 1.5 Kilder og deres anvendbarhet

For å undersøke hvorvidt Carter-administrasjonens initiativer og forsvarspolitiske prioriteringer forsterket tillitskrisen i NATO, er skriftlige kilder og dokumenter fra den

---

<sup>90</sup> Sammenlign vurderingene av Carters utenrikspolitikk i Gaddis (2005) s343-349; John Spanier *American Foreign Policy Since World War II* (1983); Robert W Tucker "Reagan without tears: His "Simple" world View is Truer Than Carter's "Complex" One" (1980); Stanley Hoffman "The Hell of Good Intentions" (1977), s 3-26; Stanley Hoffman "Carter's Soviet Problem" (1978a), s 20-23; Stanley Hoffman "A view at Home: the Perils of Incoherence" (1978b) s 463-491; Arthur Schlesinger Jr. "The Great Carter Mystery" (1980); David Skidmore "Carter and the Failure of Foreign Policy Reform" (1993) s 699-729; David Skidmore *Reversing Course: Carter's Foreign Policy, Domestic Politics and the Failure of Reform*(1996) med Njølstad (1995); Simon Serfaty *American Foreign Policy in a Hostile World* (1984); Jerel A. Rosati *The Carter Administration's Quest for Global Community – Beliefs and their Impact on Behavior* (1987); Dumbrell (1995); Strong (2000).

<sup>91</sup> Se for eksempel Jeremi Suri *Power and protest : Global revolution and the rise of detente* (2003); Die Nuklearkrise: Der Nato-Doppelbeschluss und die Friedensbewegung der 1980er-Jahre.

<sup>92</sup> Se for eksempel Villaume & Westad (2010); Oliver Bange & Gottfried Niedhart *Helsinki 1975 and the Transformation of Europe* (2008).

<sup>93</sup> Westad (1997a) s5-6.

<sup>94</sup> Se for eksempel Richard Pipes *Survival is not Enough: Soviet Relations and America's Future* (1984); Haliday (1986). For den historiografiske debatten om den kalde krigen, se Michael J Hogan *American in the World – the Historiography of American Foreign Relations since 1941* (1995). For den historiografiske debatten om avspenningspolitikkenes sammenbrudd, se Njølstad (1990).

<sup>95</sup> Melvyn P Lefler & Odd Arne Westad *The Cambridge History of the Cold War* (2010), vol 1. *Origins*, vol. 2 *Crisies and Détente* og vol. 3 *Endings*.

<sup>96</sup> Les introduksjonskapittelet av Odd Arne Westad "The Cold War and the international history of the twentieth century" (2010).



formelle beslutningsprosessen i Det nasjonale sikkerhetsrådet gransket og analysert. Disse er innsamlet ved Jimmy Carters presidentbibliotek, Jimmy Carter Library (JCL), i Atlanta, Georgia, og ved National Security Archive i Washington D.C.<sup>97</sup> JCLs beholdning inneholder hovedsaklig dokumenter produsert i Det hvite hus under Carters presidentperiode i 1977-1981. Dette inkluderer samlingene *White House Central Files* (WHCF) og *Jimmy Carter Presidential Files*, men langt viktigere for denne studien er materialet fra den nasjonale sikkerhetsrådgiveren, hans stab og NSCs møtevirksomhet i samlingen *National Security Adviser Agency* (NSA).<sup>98</sup> I tillegg har JCL en beholdning med såkalt *Donated Historical Material*. Dette er private papirer som er blitt donert til arkivet og inneholder personlige dokumenter fra Carters rådgivere og byråkrater i Det hvite hus, sikkerhetsrådgiverens stab og enkelte statsråder.<sup>99</sup> I undersøkelsen er blant annet sikkerhetsrådgiver Zbigniew Brzezinskis donerte materiale og Jimmy Carters *Plains File* benyttet.

Avgradering av føderale dokumenter er en tidkrevende prosess i USA, som i de fleste land. Selv om hovedregelen sier at materialet skal avgraderes etter 25 år, dekker den offisielle samlingen utenrikspolitiske dokumenter, *Foreign Relations of the United States* (FRUS), til og med Gerald Fords presidentperiode i 1974-1976.<sup>100</sup> Relevant kildemateriale for denne undersøkelsen fra utenriks- og forsvarsdepartementet er på nåværende tidspunkt derfor ikke avgradert i sin helhet.<sup>101</sup> Det bør også nevnes at dokumenter om nasjonal sikkerhet, forsvarspolitikken eller kjernevåpen ofte er graderte av hensyn til klausuler om nasjonal sikkerhet. I de frigitte dokumentene blir informasjon fjernet av de overnevnte årsaker.<sup>102</sup> Men på en annen side inneholder NSA-samlingen all avgradert korrespondanse mellom Det hvite hus og forsvars- og utenriksdepartementet. NSA er derfor den eneste samlingen hvor frigitte dokumenter fra forsvars- og utenriksdepartementet er tilgjengelig på det nåværende

---

<sup>97</sup> For mer informasjon om Jimmy Carter Library, se nettsiden <http://www.jimmycarterlibrary.gov/>. For mer informasjon om National Security Archive, se nettsiden <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/>.

<sup>98</sup> NSA-materialet er inndelt i underkategorier, såkalte "clusters", fordelt på 33 ulike organisatoriske, tematiske og geografiske kategorier. Underkategoriene er kryssreferert. I undersøkelsen av NSA er "defense/security", "Europe, USSR, and East/West" og "Cable files" undersøkt systematisk. I tillegg er underkategorien "Subject file" undersøkt, som gjør det mulig å lete i materialet ut fra relevante stikkord. På lignende vis var det mulig å søke i JCLs beholdning av digitaliserte dokumenter ved hjelp av søkesystemet The CIA Records Search Tool (CREST).

<sup>99</sup> Harold Browns *Donated Historical Material* var ikke tilgjengelig under mitt besøk i februar-mars 2011.

<sup>100</sup> <http://history.state.gov/historicaldocuments/about-frus> [lastet ned 02.10.2011]

<sup>101</sup> Det er riktignok mulig å søke om tidligere avgradering av enkeltdokumenter gjennom Freedom of Information Act (FOIA), men dette er en tidkrevende prosess og ikke forenelig med et masterprosjekt på to år. Se "Freedom of Information Act of 1966 [endret i 2002], tilgjengelig på <http://www.justice.gov/oip/foi-act.htm> [lastet ned 06.03.2010].

<sup>102</sup> Se <http://www.archives.gov/isoo/pdf/cnsi-eo.pdf> [lastet ned 06.03.2010].

tidspunkt.<sup>103</sup> En annen årsak til at NSA-samlingen er benyttet, er strukturen i utenrikspolitiske beslutningsprosessen. SALT-forhandlingene, administrasjonens initiativer i NATO og USAs forsvarspolitiske prioriteringer ble analysert og diskutert av Carters rådgivere i NSC. Møtereferatene fra Det nasjonale sikkerhetsrådet er derfor en sentral kilde for å klargjøre *hva* som ble sagt og vektlagt, av *hvem* og *hvorfor*. Samlingen inneholder også grunnlagsmaterialet for diskusjonene i NSC. På bakgrunn av dette materialet vil vi kunne finne ut om Carters rådgivere vurderte og drøftet potensielle *virksomheter* av administrasjonens initiativer og forsvarspolitiske prioriteringer. Dokumentene fra NSC er i så måte både en kilde til administrasjonens samlede vurderinger og til de individuelle aktørene og departementenes preferanser. I undersøkelsen er møtereferatene fra NSC, tilgjengelige dokumenter fra forsvarsdepartementet, notater til og fra sikkerhetsrådgiveren, samt Brzezinskis ukentlige rapport til presidenten benyttet.<sup>104</sup>

Primærkildegranskningen er avgrenset til tilgjengelig materiale fra tidsperioden januar 1977 til august 1978 av både praktiske og metodiske hensyn. I denne perioden var det var størst usikkerhet til amerikanske intensjoner i SALT blant de europeiske allierte. Det var også i denne perioden administrasjonens planer for å styrke NATOs konvensjonelle forsvar ble lagt. Etter produksjonsutsettelsen av Nøytronbomben i april 1978 revurderte Carter-administrasjonen sitt standpunkt i spørsmålet om å modernisere NATOs taktiske kjernevåpen og etterkom de alliertes ønsker. I august 1978 hadde Carter endret standpunkt og i praksis godkjent NATOs forslag om å utplassere langtrekkende kjernevåpen i Vest-Europa.<sup>105</sup> Fra og med høsten 1978 var den amerikanske regjeringen pådrivere for å modernisere alliansens langtrekkende kjernevåpen, et vendepunkt som kuliminerte med NATOs dobbeltvedtak i desember 1979.<sup>106</sup>

Studien skrives også på grunnlag av trykte kilder. Dette er offentlig tilgjengelige kommunikeer fra NATO, rapporter, høringer og uttalelser i den amerikanske Kongressen og dens underkomiteer.<sup>107</sup> Materialet fra Kongressen er tilgjengelig i kongressbiblioteket, *Library of Congress*, i Washington D.C. og på nett.<sup>108</sup> I dette materialet finnes blant annet

---

<sup>103</sup> I tillegg til dokumenter som blir avgradert etter "FOIA requests". Se n.101.

<sup>104</sup> Brzezinski skrev en *Weekly National Security Report* til Carter ukentlig.

<sup>105</sup> Se Memorandum for the President from David Aaron, Subject Weekly National Security Report #67, 21.07.1978; Memorandum for the Vice President et al. from Christine Dodson, Subject: SCC Meeting, PRM-38, Tuesday, August 22, 1978, Digital National Security Archive [heretter DNSA].

<sup>106</sup> Se Nuti (2009a) s33; Thomson (1984) s607.

<sup>107</sup> For eksempel Senate Armed Services Committee i forbindelse med godkjenningen av forsvarsbudsjettet.

<sup>108</sup> <https://web.lexis-nexis.com/congcomp>

informasjon om budsjettbehandling og lovforslag som virket inn på SALT-forhandlingene og regjeringens initiativer i NATO. I Kongressen måtte administrasjonen argumentere og forsvare politikken, svare på kritikk og forhandle om budsjettforslag. Det var for eksempel lange debatter, høringer og uttalelser om forsvarsbudsjettet, bevilgninger til forskning og utvikling av nye våpensystemer og militære anskaffelser.<sup>109</sup> Dette materialet brukes til å hente ut informasjon om administrasjonens praktiske politikk. Rapportene, høringene og uttalelsene må også forstås i en innenrikspolitisk kontekst og kan sees som forhandlinger eller konsensbygging om en bestemt forsvars- og sikkerhetspolitisk strategi. På lignende vis må NATOs kommunikeer behandles og forstås ut i fra deres offentlige funksjon.<sup>110</sup> *American Foreign Policy 1977–1980: Basic Documents, Presidential Campaign og Public Papers of the President: Jimmy Carter* inneholder taler, uttalelser og intervjuer av enten Carter eller hans statsråder i valgkampen og under Carters presidentperiode.<sup>111</sup> Memoarlitteratur er også benyttet som et supplement til de trykte og utrykte kildene, for eksempel Jimmy Carters *Keeping Faith: Memoirs of a President*, Zbigniew Brzezinskis *Power and Principle – Memoirs of the National Security Adviser* og utenriksminister Cyrus Vances *Hard Choices: Critical Years in America's Foreign Policy*.<sup>112</sup> Vance og Carters framstillinger drøfter forholdet til NATO sporadisk og på få sider.<sup>113</sup> Der NATO diskuteres, er det først og fremst i tilknytning til debatten om å utplassere den såkalte Nøytronbomben og virkningen denne saken fikk for det transatlantiske forholdet.<sup>114</sup> Brzezinskis framstilling er noe mer dyptpløyende og beskriver flere aspekter ved administrasjonens forsvarspolitik. <sup>115</sup> Memoarlitteratur må behandles med en kritisk distanse til forfatterens mulige fordommer og subjektivitet.<sup>116</sup> Det er en risiko for at framstillingene er selektive, upålitelige og/eller farget av forfatterens ståsted.<sup>117</sup> Men selv om disse ikke nødvendigvis gir et objektivt bilde av

---

<sup>109</sup> Se for eksempel Senate Armed Service Committee. *Department of Defense, Appropriations for Fiscal Year 1978, Part 1, Posture Statements*, s1-1033.

<sup>110</sup> NATOs kommunikeer fra 1949 til i dag, (tilgjengelig på nett: <http://www.nato.int/docu/comm/>).

<sup>111</sup> *American Foreign Policy 1977–1980: Basic Documents* (1983); *Jimmy Carter Presidential Campaign, JCL; The Public Papers of Jimmy Carter*. (Sitnevnte er tilgjengelig på nett: [http://www.presidency.ucsb.edu/jimmy\\_carter.php](http://www.presidency.ucsb.edu/jimmy_carter.php)).

<sup>112</sup> Carter (1982); Brzezinski (1985); Vance (1983).

<sup>113</sup> Carter (1982) s235, 335, 563 og 225-229, totalt åtte sider 223-229; Vance (1983) s33, 44, 45, 64-67, 319, 424, 425, totalt åtte sider.

<sup>114</sup> Nøytronbomben, eller Enhanced Radiation Weapon (ERW), diskuteres i kapittel 6.

<sup>115</sup> Brzezinski drøfter også utredningen PRM-10, i tillegg til ERW og NATOs dobbeltvedtak diskuteres over flere sider. Brzezinski (1985), totalt 38 sider.

<sup>116</sup> Behan C. McCullagh "Bias in Historical Description, Interpretation, and Explanation" (2000) s39ff.

<sup>117</sup> *Ibid.* Se også Njølstad (1995) s107-118.

administrasjonens politikk, gir de til sammen et rikt bilde av prioriteringer, vurderinger, samt subjektive opplevelser av det interne samarbeidet i den amerikanske regjeringen.

De utrykte kildene benyttes for å forklare regjeringens intensjoner, motiver og vurderinger som lå til grunn for de sikkerhets- og forsvarspolitiske avgjørelsene, mens de trykte benyttes til å forklare hvordan avgjørelsene ble forsvart, mottatt og debattert i en offentlig kontekst.

## 1.6 Teori, metode og avgrensning

I perioden fra 1975 til 1979 var amerikansk politikk dominert av en intens definisjonskamp om hvilken verdensanskuelse som skulle ligge til grunn for, og dominere, USAs utenriks- og sikkerhetspolitikk.<sup>118</sup> I 1977 forsøkte Carter-administrasjonen å fornye avspenningspolitikken og samarbeidsdimensjonen med tillitskapende tiltak som nedrustning og diplomatiske forhandlinger. Men gradvis ble dette perspektivet fortrent til fordel for en mer maktsentrert oppdemningspolitikk, der den internasjonale konflikten og konkurransen mellom USA og Sovjet ble skjerpet på alle områder.<sup>119</sup> Resultatet ble blant annet en kraftig økning i de amerikanske forsvarsutgiftene og formuleringen av Carter-doktrinen i 1980.<sup>120</sup>

En undersøkelse av USAs utenrikspolitikk, forsvarspolitiske prioriteringer og samarbeidet i NATO vil derfor medføre noen metodiske valg og tydelige avgrensninger. Tradisjonelt, og noe forenklet, kan USA analyseres som en selvstendig enhet eller aktør på den internasjonale politiske arena.<sup>121</sup> Denne behandlingen benyttes ofte i den statsvitenskaplige skoleretningen realisme, som ser utenrikspolitikken som "an interaction among states or [...] between members of national executives".<sup>122</sup> I en slik analytisk tradisjon er det den amerikanske statens utenrikspolitikk som er gjenstand for analyse. De utenrikspolitiske handlingene må, ifølge realismen, forstås ut fra noen grunnleggende premisser. Disse utgjør en bestemt fortolkningshorisont der det internasjonale systemets struktur er en nødvendig, men utilstrekkelig betingelse.<sup>123</sup> Ifølge realismen er internasjonal politikk karakterisert av fraværet av en sentral myndighet som kan løse konflikter, noe som

---

<sup>118</sup> Se Dana H Allin *Cold War Illusions. America, Europe and Soviet Power, 1969-1989* (1995).

<sup>119</sup> Auten (2008); Olav Njølstad "The Carter Legacy: Entering the Second Era of the Cold War" (2005).

<sup>120</sup> Njølstad (2004) s199, 204. Se også Njølstads artikkel "Shifting Priorities: The Persian Gulf in US Strategic Planning in the Carter Years" (2004).

<sup>121</sup> Amos A Jordan., William J. Taylor & Michael J. Mazarr *American National Security* (1999) s98-114; Ole R Holsti "Theories of International Relations and Foreign Policy: Realism and Its Challengers" (1995) s36-37.

<sup>122</sup> Sitatet er gjengitt i Ben Rosamond *Theories of European Integration* (2000) s135.

<sup>123</sup> Holsti (1995) s37; Kenneth Waltz "Realist Thought and Neorealist Theory" (1995) s74; Kenneth Waltz *Theory of International Politics* (1979).

fører til anarki og usikkerhet.<sup>124</sup> Konflikter blir sett som en naturlig tilstand i systemet.<sup>125</sup> Derfor vil enhetene i systemet forsøke å øke sin egen sikkerhet. Konsekvensen av dette er at potensielle motstandere blir mer usikre.<sup>126</sup> Et slikt selvhjelpssystem leder til økt mistillit og mistanker, som igjen skaper insentiver for rustningskappløp.<sup>127</sup> Sist, men ikke minst, vil et slikt system øke betydningen av en stats eller allianses relative kapabiliteter.<sup>128</sup> Ifølge realismen er det den siste faktoren som er avgjørende for å forstå internasjonal politikk og utenrikspolitiske handlinger. En stats utenrikspolitikk vil alltid være rasjonell fordi årsakene til statens problemer er definert ut fra dens omgivelser, og fordi drivkraften eller motivet er statens overlevelse og egeninteresser.<sup>129</sup> Egeninteressen kan defineres som "survival, security, power, and relative capabilities".<sup>130</sup> Og fordi distribusjonen av kapabiliteter er systemisk bestemt og begrenset, vil stater forsøke å øke eller forbedre sine relative posisjoner i systemet.<sup>131</sup> Forholdet mellom supermaktene under den kalde krigen kan forstås med utgangspunkt i realismens analyser.

Det finnes imidlertid flere innvendinger mot en slik behandling.<sup>132</sup> Noe forenklet kan vi si at den statsvitenskapelige skoleretningen liberalisme står i motsetning til realismens premisser.<sup>133</sup> I stedet for å akseptere internasjonal politikk som et konfliktfylt selvhjelpssystem, framhever den liberalistiske modellen potensialet for institusjonsbygging og samarbeid. I dette perspektivet kan for eksempel rustningskontroll, økonomisk samarbeid og økt gjensidig avhengighet redusere de ubehaglige egenskapene ved det internasjonale systemet.<sup>134</sup> På mange områder var det dette som ble forsøkt under *détente*.

En annen kritikk av realismen er dens manglende vektlegging av innenrikspolitiske faktorer. Den liberalistiske modellen hevder innenrikspolitikken er vel så avgjørende i formuleringen nasjonale interesser, og dermed for en stats utenrikspolitiske handlinger. Det

---

<sup>124</sup> Kenneth Waltz *Man, state, and the war* (1959).

<sup>125</sup> Waltz (1959).

<sup>126</sup> Jervis (1985).

<sup>127</sup> Dette er imidlertid et omstridt spørsmål. Se Nils Petter Gleditsch & Olav Njølstad *Arms Races – Technological and Political Dynamics* (1990).

<sup>128</sup> Robert Jervis "Offense, Defense and the Security Dilemma" (1985).

<sup>129</sup> Holsti (1995). For å forklare det realismen vurderer som avvik fra rasjonell politikk, vektlegges innenrikspolitiske faktorer. Se Holsti (1995) s37.

<sup>130</sup> Hans Morgenthau *Politics Among Nations: the struggles for power and peace* (1973) s5.

<sup>131</sup> Holsti (1995) s37.

<sup>132</sup> Se for eksempel Robert Keohane (red.) *Neorealism and Its Critics* (1986); Joseph Grieco *Cooperation among Nations: Europe, America, and non-tariff barriers to trade* (1990); Rosamond (2000).

<sup>133</sup> Holsti (1995) s43-47. På norsk brukes også begrepet idealisme om denne posisjonen. Jeg vil i det følgende bruke begrepet liberalisme.

<sup>134</sup> Se Desmond Dinan *Europe Recast – A History of the European Union* (2004); Rosamond (2000).

internasjonale nivå er utilstrekkelig for å forklare formulering og implementering av en bestemt utenrikspolitikk.<sup>135</sup> Ifølge forfatterne i den liberalistiske modellen må vi også inkludere hvordan en interessebasert utenrikspolitikk utformes, oppfattes og framforhandles på det nasjonale nivået.<sup>136</sup> Videre blir det hevdet at enheten verken er en konstant eller bestemt størrelse, men en aktør som kan avgrenses og behandles på ulike måter.<sup>137</sup>

Nasjonalstaten består av ulike aktører og grupperinger som representerer mange, og til dels overlappende, motiver og interesser.<sup>138</sup> For eksempel kan ulike regjeringsmedlemmer, departementer og/eller ulike deler av byråkratiet undersøkes og analyseres som selvstendige politiske aktører innenfor enheten. Aktørene påvirker utformingen av en stats nasjonale interesser i en bestemt retning, og kan også påvirke implementeringen på det internasjonale nivå.<sup>139</sup> Vi må derfor analysere beslutningstakerne og inkludere de innenrikspolitiske prosessene for å forklare dannelsen av en interessebasert utenrikspolitikk. Et slikt perspektiv kan, ifølge den liberalistiske modellen, utfylle de begrensninger som en systemanalyse av det internasjonale nivået medfører.

I en undersøkelse av en stats interne prosesser kan vi anvende ulike teoretiske rammer og tilnærminger for å forklare hvordan preferansene oppstår og hvordan variablene behandles. Ifølge Stephen Krasner kan for eksempel regimeteori hjelpe oss å forklare hvordan den utøvende makt står i et skjæringspunkt mellom det nasjonale og det internasjonale nivå. På den ene siden må den utøvende makt stå til ansvar og svare for problemer på den nasjonale arena. Der kjemper ulike aktører og grupperinger om definisjonsmakten av de nasjonale interessene og om innflytelse på politikkformuleringen.<sup>140</sup> På den andre siden må den utøvende makt implementere utenrikspolitikken og fremme de nasjonale interessene i et internasjonalt system, karakterisert av strukturelle muligheter og begrensninger.<sup>141</sup> Regimeteori kan derfor hjelpe oss til å si noe om dette skjæringspunktet og den politiske elitens etablerte standarder og normer for utforming, dannelselse og implementering av en bestemt utenrikspolitikk.

---

<sup>135</sup> Holsti (1995) s41.

<sup>136</sup> Holsti (1995) s47.

<sup>137</sup> *Ibid.*

<sup>138</sup> Individer, grupper eller organisasjoner som handler på vegne av nasjonalstaten er under press fra for eksempel elitistisk opprettholdelse, valgkamp, opinion, interessegrupper, ideologiske preferanser eller byråkratiske identiteter og disposisjoner. Se Holsti (1995) s44.

<sup>139</sup> Også media, interessegrupper, multinasjonale selskaper, NGOs (Non Governmental Organizations) og internasjonale organisasjoner kan sies å påvirke de nasjonale interessene. Se Holsti (1995) s42.

<sup>140</sup> Stephen D Krasner *International regimes* (1983).

<sup>141</sup> Alexander George & Robert O Keohane "The Concept of National Interest: Use and Limitations" s217-237.

Regimes can be defined as sets of implicit principles, norms, rules and decision-making procedures around which actors' expectations converge in a given area of international relations. Principles are beliefs of fact, causation and rectitude. Norms are standards of behaviour defined in terms of rights and obligations. Rules are specific prescriptions or proscriptions for action. Decision-making procedures are prevailing practices for making and implementing collective choice.<sup>142</sup>

Dette ligger tett opp til "two level-games", en tilnærming som også vektlegger det tosidige vekselspiller mellom den innen- og utenrikspolitiske sfæren i utenrikspolitikken og diplomatiske forhandlinger.<sup>143</sup> Forhandlingene skjer på to plan samtidig, der begge plan virker på politikkformuleringen. I et slikt perspektiv kan derfor opinionen, den offentlige debatt, media eller opposisjonen få innvirkning på utformingen av en bestemt utenrikspolitikk.<sup>144</sup> Ulike former for tilbakemelding påvirker opinion, interessegrupper og media, som i neste omgang vil virke på formuleringen av en stats interesser, målsettinger og virkemidler.<sup>145</sup> På liknende vis vil det i en internasjonal organisasjon eller allianse også være etablerte regimer, det vil si regler for interaksjon, normer og forventninger, i tillegg til såkalte fellesinteresser som virker på en stats egeninteresser.<sup>146</sup> Til tross for klart definerte og til dels avvikende nasjonale interesser, vil medlemslandene forsøke "to resolve conflicts of interests through collective negotiation and to turn the agreements that ensue solid common rules and policies, which in turn can create shared interests that can be sustained".<sup>147</sup> Fellesinteressene og egeninteressene reforhandles og opprettholdes i en sirkelbevegelse hvor begge påvirker hverandre gjensidig.

En tredje tilnærming vektlegger byråkratiske forhandlinger og intern maktkamp på det nasjonale nivå. Denne posisjonen hevder formuleringen av nasjonale interesser og dannelsen av en bestemt utenrikspolitikk har sitt opphav fra "an organizational process where policies are identified as outputs of large organizations functioning according to standard patterns of behaviour".<sup>148</sup> Byråkratier begrenses ikke bare av juridiske og formelle normer som er ment å redusere irrasjonell atferd, men også av uformelle og organisasjonelle normer.<sup>149</sup> De

---

<sup>142</sup> Krasner (1983) s2.

<sup>143</sup> Robert Putnam "Diplomacy and Domestic Politics", i *International Organization* 42 (1988). Se også Geir Lundestad "How (not) to Study the Origins of the Cold War" (2000).

<sup>144</sup> Putnam (1988).

<sup>145</sup> Putnam (1988) bruker begrepet "feedback".

<sup>146</sup> Se for eksempel Duffield (1995) s22-24.

<sup>147</sup> Helen Wallace *Making multilateral negotiations work* (1990) s213.

<sup>148</sup> Graham Allison "Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis" (1969) s 698.

<sup>149</sup> Allison (1969).

uformelle normene forsterkes av et hierarkisk system karakterisert av sterk arbeidsdeling.<sup>150</sup> Et stort byråkratis effektivitet og rasjonalitet vil derfor kunne begrenses av en rekke faktorer. For eksempel kan interne prosedyrer, rutiner, tidligere politiske retningslinjer eller informasjonsflyt forvrengte prioriteringer og skape misforståelser.<sup>151</sup> Byråkratisk politikk kan derfor innskrenke hvordan problemer defineres, hvilke handlingsalternativer som vurderes og hvordan beslutninger blir iverksatt. Oppsummert kan altså "[o]rganizational decision making" være "political in character, dominated by bargaining for resources, roles and missions, and by compromise rather than analysis".<sup>152</sup>

Selv om denne framstillingen ikke skal gi noen teoretisk drøfting av beslutningstakere eller beslutningsprosesser, er det viktig å understreke kompleksiteten rundt aktør- og strukturbegrepet og hvordan dette avgrenses og brukes i teksten. I det følgende skal jeg undersøke beslutningsprosessene i Det nasjonale sikkerhetsrådet for å se Carter-administrasjonens konvensjonelle moderniseringsplaner i NATO og vurderinger av NATOs taktiske kjernevåpen i sammenheng med SALT-forhandlingene i 1977 og 1978. Fordi NATOs forsvarsstrategi og USAs forsvarspolitiske initiativer og prioriteringer ble diskutert i begge NSC-komitéene, er det mulig å sammenligne møtereferatene og NSC-komitéenes anbefalinger til presidenten. Dette ønsker jeg å gjøre av to årsaker. For det første vil jeg finne ut hvilke politiske og militær-strategiske problemstillinger, faktorer og hensyn som dominerte beslutningsprosessene. For det andre ønsker jeg å undersøke beslutningstakernes individuelle preferanser. Fordi presidenten, forsvarsminister Harold Brown, utenriksminister Cyrus Vance og sikkerhetsrådgiver Zbigniew Brzezinski hadde ulike institusjonelle roller, kan en slik sammenligning, sett i sammenheng med tilgjengelige materiale fra utenriks- og forsvarsdepartementet, avdekke hvilke vurderinger som lå til grunn hos Carters rådgivere og hvorvidt gruppedynamikk eller administrativ strid kan forklare de forsvarspolitiske prioriteringene.<sup>153</sup>

I analysen vil jeg altså fokusere på Carters utenrikspolitiske rådgivere og deres synspunkter. De individuelle aktørene vil hver for seg representere sine respektive institusjonelle roller og departementer, selv om altså USAs politikk kan analyseres på flere

---

<sup>150</sup> Holsti (1995) s49.

<sup>151</sup> *Ibid.*

<sup>152</sup> Holsti (1995) s47.

<sup>153</sup> Under hele den kalde krigen var det spenning mellom politiske hensyn og militær-strategiske hensyn. Statsrådene og byråkratene i de ulike departementene vektla politiske faktorer i sterkere grad enn militæret, den militære toppledelsen og til en viss grad forsvarsdepartementet. Se Prados (1991) s29ff.



nivå.<sup>154</sup> For enkelhets skyld vil begrepene USA, Carter-administrasjonen eller den amerikanske regjeringen benyttes for å understreke produktet av disse prosessene; den bestemte amerikanske politikken på et gitt tidspunkt. Utgangspunktet for den følgende teksten vil dessuten hevde at produktet av en bestemt politikk er koherent utad på det internasjonale nivå, men vil ta høyde for mangfoldet av meninger i dannelsen av den bestemte politikken innad på et innenrikspolitisk nivå. Kongressen, debatter og presse vil for eksempel kun trekkes inn der disse kan tenkes og hatt betydning eller innvirkning på formuleringen av administrasjonens politikk. En tommelfingerregel for framstillingen vil derfor være "[a] pragmatic approach [that] sees diversity when necessary, but overall unity when possible".<sup>155</sup>

NATO vil også behandles med lignende forbehold i teksten. Alliansen er en mellomstatlig organisasjon og i så måte enda mindre enhetlig enn en stat eller en regjering.<sup>156</sup> Og siden den politiske beslutningsprosessen er konsensusbasert blant alliansens medlemmer, reflekterer NATOs politikk og strategi ofte "the least common denominator".<sup>157</sup> USAs forsvarspolitik og prioriteringer i alliansen, som er undersøkelsens tematiske studieobjekt, vil derfor behandles på det internasjonale nivå som en interaksjon mellom USA og de enkelte medlemsland. De individuelle aktørene eller den innenrikspolitiske konteksten i de vesteuropeiske landene vil kun trekkes inn i analysen når dette vurderes som nødvendig for forklaringen. Interaksjonen mellom USA og de europeiske allierte i planleggingen av NATOs konvensjonelle og kjernefysiske avskrekkingstrussel vil måtte ta utgangspunkt i medlemsstatenes nasjonale interesser.<sup>158</sup> Også innad i det enkelte land og den enkelte regjering var det ulike vurderinger av den sovjetiske trusselen og hvordan denne burde

---

<sup>154</sup> Byråkratisk strid vil for eksempel kunne granskes når kildene fra utenriks- og forsvarsdepartementet avgraderes.

<sup>155</sup> Ingrid Lundestad *Strategies of Engagement - A Study of U.S. National Security Strategies from the End of the Cold War to the War on Terrorism and their Implications for the Role of NATO* (2008) s18.

<sup>156</sup> Formelt kan en allianse defineres som en "overenskomst mellom to eller flere selvstendige stater om å yte hverandre bistand i tilfelle av krig, enten til forsvar (defensiv allianse) eller til angrep (offensiv allianse). Overenskomsten kan også gå ut på felles formål i politikk og handelsforhold". Store norske leksikon, (tilgjengelig på nett: <http://snl.no/allianse>).

<sup>157</sup> NATO gjerne beskrevet som "a political-military alliance that combines the key political function of guiding members' foreign and security policy and providing a forum for alliance consultation with the operational function of ensuring that members can train and develop the capabilities to cooperate militarily". Se Renée de Nevers "NATO's International Security Role in the Teorrist Era" (2007), s36; Duffield (1995) s18-19.

<sup>158</sup> Duffield (1995) s18-26. Se kapittel 2.

håndteres. Bakgrunnen for disse standpunktene vil måtte søkes i eksisterende forskningslitteratur.<sup>159</sup>

## 1.7 Framgangsmåte

Oppgaven åpner med å skissere den militær-strategiske og politiske utviklingen i 1970-årene (Kapittel 2). Deretter følger et kapittel om Jimmy Carters utenrikspolitiske og forsvarspolitiske målsettinger, basert på hans uttalelser under valgkampen i 1975-76 (Kapittel 3). I dette kapittelet vil også administrasjonens utenrikspolitiske plattform ved tiltredelsen i januar 1977 beskrives. Deretter følger tre tematiske kapitler hvor Carters forsvars- og sikkerhetspolitikk blir analysert med blick for NATOs triade og forsvarsevne i 1977 og 1978. Først undersøkes Carters initiativer for å styrke NATOs konvensjonelle forsvarsevne (Kapittel 4). Deretter analyseres administrasjonens håndtering av SALT-forhandlingene (Kapittel 5). I dette kapittelet vil det legges spesiell vekt på de vesteuropeiske oppfatningene av den kommende SALT-avtalens virkning på europeisk sikkerhet. Dette gjøres ved å undersøke SALT-forhandlingenes berøringspunkter til diskusjonen som oppstod i NATO om å modernisere alliansens kjernevåpen og operasjonalisere alliansens strategi "Flexible Response".<sup>160</sup> I det siste empiriske kapittelet vil administrasjonens vurderinger av den taktiske kjernevåpenkomponenten og dens rolle i NATOs forsvar bli beskrevet og analysert (Kapittel 6). Vurderingene av de taktiske kjernevåpnene i NATOs triade analyseres med blick for de konvensjonelle styrkenes funksjon i NATOs strategi og de europeiske kravene om å modernisere alliansens kjernevåpen. Avslutningsvis vil jeg oppsummere oppgavens empiriske funn, gjenoppta mine argumenter og konkludere om, og hvorvidt, Carters politikk forsterket tillitskrisen i NATO og om beslutningsprosessen i Det nasjonale sikkerhetsrådet kan bidra til å forklare utviklingen i NATO under Carter (Kapittel 7).

---

<sup>159</sup> For eksempel Beatrice Heuser *NATO, Britain, France and the FRG – Nuclear strategies for Europe* (1998); David Ryan *United States and Europe in the Twentieth Century* (2003); Bluth (1995); Daalder (1991) Buteux (1983a); Buteux (1995b); Nuti (2005); Scholtyseck (2010); Lundestad (2004).

<sup>160</sup> Daalder (1991) s159ff.

## 2 Détente og den militær-strategiske bakgrunnen

Selv om avspenningspolitikken styrket det politiske samarbeidet mellom supermaktene, ble likevel ikke den geopolitiske rivaliseringen eller rustningskappløpet avsluttet. En beskrivelse og analyse av Carter-administrasjonens forsvarspolitiske prioriteringer i 1977 og 1978 må derfor sees i sammenheng med avspenningspolitikkenes vekst og fall i perioden 1969 til 1979.<sup>1</sup> I dette kapittelet vil jeg i korte trekk redegjøre for hovedinnholdet i den politiske avspenningen mellom USA og Sovjet, samt hvordan dette bidro til å redusere spenningen og motsetningene på det europeiske kontinentet. Deretter vil jeg skissere den militær-strategiske komponenten i avspenningspolitikken med vekt på SALT-forhandlingene, MBFR og den sovjetiske opprustningen i det europeiske krigsteateret. Dette, i tillegg til det som er blitt kalt Sovjets opportunistiske utenrikspolitikk, undergravde avspenningspolitikkenes fundament og økte den innenrikspolitiske motstanden mot détente og SALT II-avtalen i USA. Selv om tillitskrisen i NATO ble utløst av endringene i Vest-Europas militær-strategiske omgivelser, og trusselbildet var endret, ble alliansens interne strategidebatter og oppfatningen av NATOs avskrekkingsevne innrammet av ulike oppfatninger og vurderinger i USA og i Vest-Europa. For å forstå utviklingen må vi undersøke avspenningspolitikken tre dimensjoner.

### 2.1 Détente - Avspenning mellom supermaktene og i Europa

Détente og den politiske avspenningsperioden oppstod som et resultat av endringer i forholdet mellom USA og Sovjet. Motsetningene mellom supermaktene, som hadde dominert internasjonal politikk etter den andre verdenskrig, ble i større grad skjøvet i bakgrunnen til fordel for en politikk preget av dialog, forhandlinger og tilnærming.<sup>2</sup> Innholdet, omfanget og resultatene i avspenningspolitikken kan, på bakgrunn av supermaktenes deklarasjoner og politikkenes resultater, sies å inneholde tre hovedkomponenter.<sup>3</sup> For det første skulle det etableres et mindre konfliktskapende samhandlingsmønster ved at supermaktene viste gjensidig tilbakeholdenhet i internasjonale konflikter. Dette er kalt avspenningspolitikkenes disiplineringsdimensjon.<sup>4</sup> For det andre var avspenningspolitikken et tiltak for å kontrollere utvikling, spredning og bruk av kjernefysiske våpen, kalt våpenkontrolldimensjonen.<sup>5</sup> For det

---

<sup>1</sup> Se for eksempel Leopoldo Nuti *The Crisis of Détente in Europe- From Helsinki to Gorbachev* (2009b) s1-8.

<sup>2</sup> Lundestad (2004) s217-218; Schulzinger (2010).

<sup>3</sup> Njølstad (1990) s7-9.

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> Njølstad (2010) s137.

tredje ble det forsøkt å utvide partenes kulturelle, politiske og økonomiske bånd for å skape tillit og gjensidig avhengighet. Det sistnevnte blir gjerne betegnet som samarbeidsdimensjonen.<sup>6</sup> De tre ulike aspektene ble oppsummert i en gjensidig intensjonserklæring, *Basic Principles of Relations Agreement* (BPA), som dannet grunnlaget for supermaktenes tosidige forbindelser og opptreden internasjonalt.<sup>7</sup>

Den relative stabiliteten som oppstod, åpnet også for å forbedre relasjonene mellom øst og vest på det europeiske kontinentet.<sup>8</sup> Og det var i Tyskland, det konkrete uttrykket for den bipolare spenningen og et delt Europa, de største endringene fant sted. Den vesttyske regjeringen under Willy Brandt (1969-1974) utnyttet muligheten supermaktssamarbeidet ga til å søke "Wandel durch Annäherung" - forandring gjennom tilnærming.<sup>9</sup> Brandt-regjeringen reverserte Hallstein-doktrinen<sup>10</sup>, anerkjente Øst-Tyskland og normaliserte forholdet til Sovjet i *Neue Ostpolitik*.<sup>11</sup> Deretter etablerte Bonn økt diplomatisk kontakt og inngikk økonomiske avtaler med en rekke Østeuropeiske stater. Et høydepunkt i den europeiske avspenningsprosessen var den multilaterale Konferansen for sikkerhet og samarbeid i Europa (Conference for Security and Co-operation in Europe, CSCE) som ble innledet i 1969 og forhandlet i 1973-1975.<sup>12</sup> Sluttakten ble undertegnet av 35 stater i Helsingfors i 1975. Med CSCE ble avspenningen på kontinentet befestet og institusjonalisert på alle nivåer. Tillitskapende og humanitære tiltak, som for eksempel ytrings- og religionsfrihet, rett til fri bevegelse, grunnleggende menneskerettigheter og adgang til Vest-Berlin forbedret den humanitære situasjonen på kontinentet.<sup>13</sup> Disse strukturelle endringene reduserte det militære trusselbildet og bidro til en forskyvning i europeernes sikkerhetspolitiske preferanser.<sup>14</sup> Økonomisk samarbeid, diplomati, nedrustning og tillitskapende tiltak ble i økende grad sett

---

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> Declaration on Basic Principles of Relations Between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics, May 29, 1972, gjengitt i *Documents on Disarmament* vol 1972, s238. (1974).

<sup>8</sup> Gala (2009) s111; Se også Gottfried Niedhart "U.S Détente and West German *Ostpolitik*: Parallels and Frictions" (2010).

<sup>9</sup> Judt (2007) s501.

<sup>10</sup> Lundestad (2004) s220.

<sup>11</sup> Villaume & Wested (red.), (2010); spesielt kapittel fem; Nuti (2009b); Bange & Niedhart (2008).

<sup>12</sup> Lundestad (2004) s224-226; Gottfried Niedhart "The Federal Republic's Ostpolitik and the United States: Initiatives and Constraints (1999).

<sup>13</sup> Mike Bowker & Phil Williams "Helsinki and West-European security" (1985); Gottfried Niedhart "Peaceful Change of Frontiers as a Crucial Element of the West German Strategy of Transformation" (2008); Jussi M Hanimäki "Détente in Europe, 1962-1975" (2010) s212-218.

<sup>14</sup> Se for eksempel Klaus Schwabe "Détente and Multipolarity – The Cold War and German-American Relations, 1968-1990" (2007); Oliver Bange "An Intricate Web: *Ostpolitik*, the European Security System and German Unification" (2008) s26ff; Niedhart (2008) s43-45.

som sikkerhetspolitiske verktøy for å sikre stabilitet. Men til tross for avspenningspolitikken suksess på kontinentet, stoppet det nokså omfattende samarbeidet mellom USA og Sovjet opp etter 1975.<sup>15</sup> Supermaktenes avspenning gikk gradvis i oppløsning.<sup>16</sup>

Nixons motiv for avspenningspolitikken hadde vært å avslutte og redusere virkningene av Vietnam-krigen.<sup>17</sup> Avspenningspolitikken kan derfor sees som et forsøk på å minske svekkelsen av USAs relative maktposisjon.<sup>18</sup> Dette gjaldt både i den økonomiske politikken, hvor Det europeiske fellesskap (EF) og Japan utfordret USAs ledende posisjon, og militært, hvor Sovjet hadde bygget opp en tilnærmet lik forsvarsstyrke.<sup>19</sup> Det siste førte til en reorientering i den amerikanske forsvarspolitikken. Opprustning med mål om militær overlegenhet ble forlatt til fordel for målsettingen om militær tilstrekkelighet.<sup>20</sup> Rustningskontroll ble et viktig forsvars- og sikkerhetspolitisk instrument for å opprettholde USAs militær-strategiske posisjon av tre årsaker. Under og etter Vietnam-krigen var det økt innenrikspolitisk motstand mot å øke forsvarsutgiftene.<sup>21</sup> Rustningskontroll kunne derfor, på kort sikt, svekke veksten i forsvarsbudsjettet. På lengre sikt kunne det også bidra til en omfordeling av ressurser fra forsvarsbudsjettet til andre formål, blant annet til å stabilisere USAs voksende handelsunderskudd og dollarens svekkede posisjon i verdensøkonomien etter 1971.<sup>22</sup> Vietnam-krigen hadde for alvor synliggjort svakheten ved, og konsekvensene av, dominoteorien og den symmetriske oppdemningspolitikken.<sup>23</sup>

Ved å anerkjenne Sovjet som en legitim supermakt i prinsipperklæringer og avtaler, skulle den amerikanske regjeringen styre Moskva inn i et nettverk av økonomiske og politiske forpliktelser.<sup>24</sup> Disse skulle deretter benyttes til å styre og kontrollere Sovjets internasjonale

---

<sup>15</sup> Mitchell (2010) s68.

<sup>16</sup> Se Olav Njølstad "The Collapse of the superpower détente, 1975-1980" (2010) s152-155; Michael E Latham "The Cold War in the Third World" (2010); Schulzinger (2010).

<sup>17</sup> Gaddis Smith *Morality, Reason & Power – American Diplomacy in the Carter Years* (1986) s72-73. Vietnam-krigen hadde også svekket USAs internasjonale anseelse og politiske tiltrekningskraft, forverret allianseforbindelsene til Vest-Europa og diskreditert politikken i Det hvite hus og i Washington D.C. Se Lundestad (2004) s34, 152.

<sup>18</sup> Gaddis (2005) s275.

<sup>19</sup> Lundestad (2004) s245-255.

<sup>20</sup> Dette gav blant annet utslag i Nixons beskrivelse og administrasjonens tenkning om USAs militære kapabiliteter, som nå ble uttrykt som "sufficiency", "essential equivalence" eller lignende. Se Gaddis (2005) s277; Olav Njølstad "In search of Superiority – U.S Nuclear Policy in the Cold War" (1994) s38-39.

<sup>21</sup> Garthoff (1994) s69-76, 127-133.

<sup>22</sup> Lundestad (1986) s245, 273; Njølstad (1994) s74; Duffield (1995) s197.

<sup>23</sup> Gaddis (2005) s275.

<sup>24</sup> Lundestad (2004) s250.

atferd gjennom en finmasket bruk av pisk eller gulrot.<sup>25</sup> På denne måten skulle USA minske Sovjets utenrikspolitiske handlefrihet, svekke faren for framtidige konfrontasjoner og demme opp for sovjetisk ekspansjon.<sup>26</sup> For sovjetiske ledere var anerkjennelsen som supermakt et viktig motiv for détentepolitikken.<sup>27</sup> Dessuten opptok de sovjetiske forsvarsutgiftene en stadig større del av landets brutto nasjonalprodukt, samtidig som den sovjetiske økonomien hadde store produktivitetsutfordringer.<sup>28</sup> Dette gav insentiver til å redusere forsvarsutgiftene gjennom rustningskontroll og til økt økonomisk samarbeid og varebytte med vestlige land.<sup>29</sup> Under Nixon og Kissinger så resultatet ut til å bli et vendepunkt i det amerikansk-sovjetiske forholdet. I denne perioden ble grunnlaget for avspenningspolitikken lagt.<sup>30</sup>

Ifølge John Lewis Gaddis og Joseph Nye var USAs politikk i 1970-årene karakterisert av tradisjonelle amerikanske målsettinger; å demme opp og hindre spredningen av sovjetisk makt og innflytelse. Det som skilte détente fra tidligere perioder var at disse målsettingene ble forsøkt oppnådd gjennom nye virkemidler.<sup>31</sup> Détente kan derfor sees som et forsøk på og reorientere USAs utenrikspolitikk. I forholdet til Sovjet skulle dialog erstatte trusler, tilbakeholdenhet skulle erstatte framstøt.<sup>32</sup> Det viktigste virkemiddelet for å oppnå dette var å styrke samarbeidsdimensjonen, for eksempel ved økonomiske overføringer, kreditt, eksport av teknologi og jordbruksvarer.<sup>33</sup> Disse tiltakene var ment å styrke supermaktenes gjensidige politiske og økonomisk avhengighet.<sup>34</sup> Så langt gikk Washington og europeerne i takt. Men på grunn av Nixon-administrasjonens sentraliserte beslutningssystem og Sovjets framstøt i den tredje verden, ble samarbeidsdimensjonen svekket av en rekke lovforslag i den amerikanske Kongressen.<sup>35</sup> Lovforslagene begrenset USAs muligheter til å gi Sovjet

---

<sup>25</sup> Dette virkemiddelet er kalt "Linkage". I praksis vil det si en tett sammenkobling av ulike stridsspørsmål og samarbeidsmuligheter, der framgang på et område ville bidra til framgang på et annet i en selvforsterkende prosess. Se Njølstad (1990) s13-14, 16-17.

<sup>26</sup> Njølstad (1990) s. 17.

<sup>27</sup> Gaddis (2005) s289ff.

<sup>28</sup> Zubok (2010) s89.

<sup>29</sup> Av i alt 105 offisielle mellomstatlige avtaler mellom USA og Sovjet i perioden 1933 til 1980, ble 41 undertegnet i perioden mai 1972 til mai 1974. Se Lundestad (2004) s288; Gaddis (2005) s284; Njølstad (1990) s4.

<sup>30</sup> Détente og politikken instrumenter var på ingen måte entydige, noe som framkommer av Kissingers egne beskrivelser av innholdet i detentepolitikken. I 1974 ble den beskrevet som et forsøk på å "etablere et mer konstruktivt forhold til Sovjet", mens den samme politikken ble beskrevet i 1975 "som et middel til å regulere et konkurranseforhold". Se Njølstad (1990) s14-16; George (1983) s28.

<sup>31</sup> Joseph S Nye "Can America Manage It's Soviet Policy?" (1984) s325; Gaddis (2005) s272-281.

<sup>32</sup> Njølstad (2010) s137.

<sup>33</sup> Njølstad (1990) s5.

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> Schulzinger (2010)

motytelser og innrømmelser.<sup>36</sup> For eksempel ble loven som skulle sikre Sovjet fordelaktige økonomiske vilkår i handelen med USA, Most Favoured Nation (MFN), blokkert av senatorer som presset på for sovjetiske innrømmelser i menneskerettighetsspørsmål og for jødisk emigrasjon fra Sovjet.<sup>37</sup> Dermed mistet Nixon-administrasjonen sitt viktigste instrument for å håndtere og utvide supermaktsforholdet.<sup>38</sup> Avspenningspolitikken tre dimensjoner kan med dette sies å ha blitt redusert til to; disiplinerings – og våpenkontrolldimensjonen.

Etter Watergate og Nixons avgang i 1974, videreførte Gerald Ford avspenningspolitikken slik Nixon og Kissinger hadde utformet den. Utnevnelsen av Kissinger til utenriksminister sørget for kontinuitet i en turbulent periode i amerikansk politikk.<sup>39</sup> Men selv om samarbeidsdimensjonen var ufullendt under Nixon, ble våpenkontrolldimensjonen forsterket og mer ambisiøs enn tidligere. Rustningskontroll og bindende avtaler skulle først og fremst bidra til et mer transparent samarbeidsklima og dermed forsterke de to andre dimensjonene.<sup>40</sup> Rustningsavtalene kan derfor sees som en særlig viktig komponent i avspenningspolitikken for å bygge tillit og svekke mistilliten mellom aktørene.

## **2.2 Sovjet Unionen og Warszawa-paktens forsvarsmoderniseringer**

Til tross for avspenningen moderniserte<sup>41</sup> Sovjet sine konvensjonelle og kjernefysiske styrker. I Øst-Europa ble sammensetningen av de konvensjonelle styrkene endret som en følge av den sovjetiske invasjonen i Tsjekkoslovakia i august 1968.<sup>42</sup> Invasjonen var en reaksjon på den voksende bevegelsen av meningsmotstandere i opposisjon til toppledelsen i Moskva. I tillegg til å slå ned på det gryende opprøret, økte Warszawa-pakten den militære tilstedeværelsen i regionen med fem sovjetiske divisjoner. I den amerikanske Kongressen ble det hevdet at den sovjetiske tilstedeværelsen gjorde Moskva i stand til å legge press på Vest-Tyskland.<sup>43</sup> Styrkene, som bestod av to stridsvognavdelinger, tre mobile panserdivisjoner og omtrent 100

---

<sup>36</sup> Lundestad (2004) s252-253.

<sup>37</sup> Dette lovforslaget het Jackson-Vanik Amendment, men også en rekke andre lovforslag hindret det økonomiske samarbeidet, som for eksempel Stevenson-Amendment og Byrd-Amendment. Se Garthoff (1994) s344-348, 453-463; Destler, Gelb & Lake (1987) s214.

<sup>38</sup> Njølstad (2010) s139.

<sup>39</sup> Schulzinger (2010) s388.

<sup>40</sup> Njølstad (1990) s8-10.

<sup>41</sup> Modernisering brukes synonymt med begrepet opprustning, selv om begrepene har ulike konnotasjoner. For en problematiserende drøfting av begrepsbruken, se Utvalget for rustningskontroll og nedrustning "Sikkerhet, nedrustning og rustningskontroll. En vurdering av utvalget for rustningskontroll og nedrustning" (1983) s45.

<sup>42</sup> Bluth (2010) s4.

<sup>43</sup> Senate Armed Service Committee *Policy, Troops, and the NATO Alliance* (1974) s3-6.

taktiske bombefly, så ut til å utfordre avgjørende elementer i NATOs forsvar.<sup>44</sup> De sovjetiske bakkestyrkene økte med mellom 50 000 og 70 000 mann langs sentralfronten.<sup>45</sup> I følge forsvarsminister James Schlesingers årsrapport til den amerikanske kongressen, utgjorde Warszawa-paktens tilstedeværelse ved sentralfronten 27 klargjorte sovjetiske avdelinger og 31 ikke-sovjetiske avdelinger i 1972-73.<sup>46</sup> I tillegg hevdet rapporten at Sovjet var i stand til å mobilisere mellom 80 og 90 ekstra avdelinger fra de vestlige delene i Sovjets militærdistrikter.<sup>47</sup> Som et resultat av dette, hadde Warszawa-pakten omtrent 500 000 styrker i Sentral-Europa i 1977.<sup>48</sup> Men det var ikke bare de kvantitative økningene som bekymret NATOs forsvarsministre i 1970-årene, men også de kvalitative forbedringene av Warszawa-paktens konvensjonelle kapabiliteter ble et usikkerhetsmoment i NATOs forsvarsplanlegging etter 1975.<sup>49</sup> Dette inkluderte forbedrete fly, stridsvogner og artilleri.<sup>50</sup> Forbedringene i rustningsmaterieell ble også tatt til inntekt for en strategisk endring; Warszawa-pakten og sovjetiske styrker så i økende grad ut til å forberede en *blitzkrieg* mot Vest-Europa med høy intensitet og kort varighet.<sup>51</sup> For eksempel var det en betydelig økning i pansrede kjøretøy og stridsvogner.<sup>52</sup> Ifølge enkelte rapporter ville Warszawa-pakten kunne angripe Vest-Europa på kort tid uten forvarsel.<sup>53</sup> Uansett hvilke tall eller beregninger man støttet seg på, var det enighet i NATO; Sovjets og Warszawa-paktens konvensjonelle styrker var større enn NATOs styrker i samme kategori.<sup>54</sup>

---

<sup>44</sup> Duffield (1995) s207.

<sup>45</sup> Auten (2008) s44; Duffield (1995) s206. "Central front" eller "Central Region" blir i det følgende omtalt som *sentralfronten*. Dette omfattet det geografiske området Vest-Tyskland og BeNeLux-landene i Vest-Europa og Øst-Tyskland, Polen og Tsjekkoslovakia i Øst-Europa. Se for eksempel Walsh (2008) s109.

<sup>46</sup> Department of Defense, *Annual Report to Congress Fiscal Year 1974*, gjengitt i John Erickson "Soviet Military Posture and Policy in Europe" (1976) s175.

<sup>47</sup> Auten (2008) s 44.

<sup>48</sup> Duffield (1995) s206.

<sup>49</sup> Se for eksempel Johan J Holst "Deterrence and stability in the NATO-Warshaw Pact relationship" (1981) s96.

<sup>50</sup> Duffield (1995) s206-207.

<sup>51</sup> Duffield (1995) s205. Kvalitative analyser innebærer større grad av usikkerhet. Se Congressional Budget Office. *Assessing the NATO/Warshaw Pact Military Balance*, Budget issue Paper for Fiscal Year 1979, desember 1977. s6-12, 17-25.

<sup>52</sup> John Duffield hevder sovjetiske panserdivisjoner hadde økt med omtrent 40 prosent i perioden. Ifølge Johan J. Holst hadde Sovjets konvensjonelle styrker en ratio på tre-til-en til egen fordel langs sentralfronten. En rapport fra Senatets forsvarskomite hevdet i 1976 at Sovjet hadde en fordel i pansrede kjøretøy på omtrent 40 000 mot NATOs 19 000 og en fordel i antall stridsvogner på 34 650, mot NATOs 8 975. Se Auten (2008) s45; Holst (1981) s96; Duffield (1995) s206; Erickson (1976) s173; Department of Defense, *Annual Report for Fiscal Year 1976*, I-19, III-41.

<sup>53</sup> Se kapittel 4.

<sup>54</sup> Se for eksempel NATO Defense Planning Committee, "Final Communiqué", 7-8.12.1976, Brussel, (tilgjengelig på nett: <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c761207a.htm>).



I tillegg til den konvensjonelle moderniseringen, hadde det sovjetiske Politbyrået godkjent en storstilt utbygging av Sovjets interkontinentale rakettstyrker i perioden 1965 til 1970.<sup>55</sup> Dette gav en markant økning i strategisk slagkraft, fra litt over 200 interkontinentale raketter i 1965 til over 1400 raketter i 1970.<sup>56</sup> Størstedelen av de sovjetiske missilene, av typen SS-9 og SS-11, var landbaserte raketter utplassert i forsterkede rakettsiloer, hadde økt treffsikkerhet og høy beredskapsstatus.<sup>57</sup> Det var utplasseringen av disse rakettene som ga Sovjet en kjernefysisk *paritet*, en stridsevne som så ut til å være jevnbyrdige med USAs strategiske styrker.<sup>58</sup> Utviklingen representerte en utfordring for USAs atomvåpen og den utvidete avskrekkingen disse ga USAs allierte. USAs langtrekkende atomraketter hadde tradisjonelt vært "the balancer of the regional, conventional imbalances" og det utlimate mottiltaket som avskrekket Sovjet og Warszawa-paktens konvensjonelle styrker fra å angripe Vest-Europa.<sup>59</sup> Med pariteten oppstod det tvil om USAs utvidete avskrekkelse i Vest-Europa.<sup>60</sup> Kunne USA true med kjernefysisk gjengjeldelse i en mindre konflikt på en troverdig måte? Og ville USA risikere et angrep på Chicago for å forsvare Vest-Berlin? Med dette dilemmaet hengende over seg, forsøkte NATO å finne nye løsninger for å opprettholde den utvidete avskrekkingen. Innsatsen ble intensivert i midten av 1970-årene stilt overfor "the new Soviet threat".<sup>61</sup>

Ifølge amerikansk strategisk tenkning var det fire ulike løsninger på dette problemet. For det første kunne USA utvikle defensive eller skadebegrensende systemer, for eksempel ved å utplassere offensive våpensystemer som kunne angripe Sovjets forsterkede rakettsiloer i et forkjøpsangrep.<sup>62</sup> For det andre kunne forhandlinger og rustningskontroll redusere de mest truende elementene i Sovjets offensive styrker og stabilisere den kjernefysiske gjengjeldelsestrusselen.<sup>63</sup> Dette, som er kalt "terrorbalansen" eller Mutual Assured Destruction (MAD), var det teoretiske fundamentet for USAs tilnærming til

---

<sup>55</sup> Pavel Podvig *Russian Strategic Nuclear Forces* (2001) s136, tabell 4.1. Se også David Holloway "Nuclear weapons and the escalation of the Cold War, 1945-1962" (2010).

<sup>56</sup> Forksjellige tall oppgis i forskjellige kilder. Sammenlign data i Podvig (2001) med for eksempel National Resources Defense Council (<http://www.nrdc.org/nuclear/nudb/datab4.asp>).

<sup>57</sup> Auten (2008) s46. SS-9 er en *vestlig* benevnelse for en sovjetisk rakett som egentlig het R-36. Jeg vil i det følgende benytte vestlige benevnelser for våpensystemer og Sovjets raketter.

<sup>58</sup> William Burr & David A Rosenberg "Nuclear competition in an era of stalemate, 1963-1975" (2010) s97-98. For en diskusjon om begrepet paritet, se Utvalget for rustningskontroll og nedrustning (1983) s45.

<sup>59</sup> Sitat fra Petter Pry *The Strategic Nuclear Balance and why it matters* (1990), gjengitt i Auten (2008) s47.

<sup>60</sup> Skogrand & Tamnes (2001) s30, 47-48.

<sup>61</sup> Senate Armed Service Committee *NATO and the New Soviet Threat – Report of Senator Sam Nunn & Dewey Bartlett* (1977).

<sup>62</sup> For eksempel den strategiske raketten MX. Se Fred Kaplan *Wizards of Armageddon* (1983) s368-384.

<sup>63</sup> De mest truende kapabilitetene var såkalte "tunge" ICBM og missiler med MIRV. Se Auten (2008) s47-48.

rustningsforhandlingene og forsvarsplanleggingen i SALT I.<sup>64</sup> De siste to løsningssettene fokuserte på den konvensjonelle delen av ligningen. En tredje mulig løsning var derfor å forhandle med Warszawa-pakten om å etablere en omtrentlig konvensjonell styrkebalanse i Europa. Den fjerde løsningen var det motsatte, nemlig å øke NATOs konvensjonelle styrker ved sentralfronten. Begge målsettingene innebar å endre den regionale styrkebalansen i Sentral-Europa slik at sannsynligheten for å bruke atomvåpen ble redusert.<sup>65</sup> Dermed ville NATOs forsvarsstyrker kunne avskrekke, hindre eller beseire et konvensjonelt angrep med konvensjonelle midler, noe som ville heve terskelen for bruk av både strategiske og taktiske kjernevåpen.<sup>66</sup>

Under Nixon og Ford ble en kombinasjon av de fire løsningene forsøkt. Både motangreps- og gjengjeldelseskapasiteten ble styrket, for eksempel ved å modernisere alle deler av USAs strategiske triade.<sup>67</sup> Tilhengerne av MAD-paradigmet derimot, diskrediterte de offensive motangreps- og skadebegrensende systemene fordi

in the assured vulnerability model, damage limitation causes crisis instability. It is destabilizing and leads to preemption. Those who accepted assured vulnerability instead saw stalemate and overkill (and hence, deterrence) at the nuclear level. Theirs was actually a two-tiered view of deterrence: *deterrence at the nuclear level, and a separate deterrence at the conventional level*. The first was guaranteed through assured vulnerability (together with arms control and reductions); something else had to be done to ensure the second (min uthevelse).<sup>68</sup>

Den teoretiske motsatsen til MAD var strategien motangrep eller "counterforce".<sup>69</sup> Tilhengerne av "counterforce" hevdet det var feil å skille mellom avskrekking på det kjernefysiske og det konvensjonelle nivå.<sup>70</sup> Avskrekkingstrusselen måtte vurderes som en helhet, fordi USA og Sovjets kjernevåpen ville dekke begge typer konflikter.<sup>71</sup> Det ble også hevdet at skillet mellom evnen til å hindre eller avskrekke på den ene siden, og evnen til å

---

<sup>64</sup> For eksempel ved økt vektlegging av undervannsbåter med kjernefysiske raketter som kunne straffe motstanderen. Se Njølstad (1994) s10; Skogrand & Tamnes (2001) s34.

<sup>65</sup> Daalder (1991) s50-53.

<sup>66</sup> Taktiske kjernevåpen brukes synonymt med det engelske uttrykket "Theater Nuclear Forces" (TNF), en samlebetegnelse for såkalte teaterstrategiske kjernevåpen og taktiske slagmarksvåpen. TNF inkluderer alle typer kjernevåpen med kort eller mellomlang rekkevidde. Jeg vil i det følgende benytte benevnelsene *taktiske kjernevåpen* eller *TNF*, med mindre annet er oppgitt. For en utdypende forklaring og distinksjon, se Skogrand & Tamnes (2001) s39-40.

<sup>67</sup> Selv om de filosofiske og deklarasjonelle aspektene lå langt foran de operasjonelle. Se Kaplan (1983) s377ff; Njølstad (1994) s44-47.

<sup>68</sup> Auten (2008) s48.

<sup>69</sup> Keith Payne *Nuclear Deterrence in US-Soviet Relations* (1982) s19-20, 35-39. Et sentralt moment i denne teorien er angrep mot motstanderens militære installasjoner, industri og forsvarsstyrker.

<sup>70</sup> Kaplan (1983) s378.

<sup>71</sup> Se for eksempel Paul Nitze "Assuring Strategic Stability in an Era of Détente" (1976a); Paul Nitze "Deterring our Deterrent" (1976b).

utkjempe og vinne en krig på den andre, var uadskillelige.<sup>72</sup> Disse ideene ga insentiver til å øke de politiske handlingsalternativene i en krisesituasjon og utvikle atomvåpen som kunne benyttes til skadebegrensende tiltak. Om USAs landbaserte styrker var sårbare for et sovjetisk førsteslagsangrep ville USA, i verste fall, være "self-deterred" fra å besvare et angrep.<sup>73</sup> De militær-strategiske teoriene og analysene av avskrekkingsevnen, fikk stor innvirkning på debatten om SALT og kjernefysisk nedrustning.

## 2.3 Rustningskontroll og nedrustning

I januar 1973 startet Nixon-regjeringen forsøkssamtaler med Sovjet om å redusere NATO og Warszawa-paktens konvensjonelle styrker i Sentral-Europa (MBFR). MBFR var et komplementært tiltak til CSCE. Der den sistnevnte skulle bidra til et forbedret politisk samarbeidsklima, skulle den førstnevnte sørge for reduksjoner og en stabil konvensjonell styrkebalanse i Sentral-Europa. For Nixon var MBFR også et instrument til å hindre at lovforslag, som krevde tilbaketrekning av amerikanske styrker utplassert i Europa, ble vedtatt i den amerikanske Kongressen.<sup>74</sup> Et lovforslag fra senatorene Henry Jackson og Sam Nunn i Senatet i 1973, hadde krevd økte økonomiske bidrag fra de europeiske allierte. Derfor ble det forhandlet fram ulike kompensasjonsavtaler for å opprettholde USAs forsvarsstyrker i Europa, som hindret ensidige amerikanske reduksjoner mens NATO forhandlet i MBFR.<sup>75</sup>

Langt viktigere for détente og det politiske samarbeidet mellom supermaktene var forhandlingene om å begrense utviklingen og utplasseringen av strategiske kjernevåpen.<sup>76</sup> I november 1969 startet Strategic Arms Limitation Talks (SALT) mellom USA og Sovjet.<sup>77</sup> Nixons hovedmotiv var å svekke virkningene av den militær-strategiske pariteten, selv om han også ønsket også å styrke inntrykket av sitt politiske lederskap før valget i 1972.<sup>78</sup> I praksis var SALT et redskap for å forsinke den sovjetiske styrkeoppbyggingen, og dermed

---

<sup>72</sup> Lawrence Freedman *The Evolution of Nuclear Strategy* (1981) s392; Colin Gray "Warfighting for Deterrence" (1984) s193-216.

<sup>73</sup> Auten (2008) s49.

<sup>74</sup> Mike Mansfield la i 1971, 1973 og 1974 fram flere lovforslag om tilbaketrekning av USAs bakkestyrker i Europa. Se Garthoff (1994) s115-117; Duffield (1995) s201-204.

<sup>75</sup> Wolfgang Krieger "German-American Security Relations, 1968-1990" (2007) s117; Lundestad (2004)252-255.

<sup>76</sup> Strategiske styrker er benevnelsen for USA og Sovjets nasjonale kjernevåpen med lang rekkevidde. Disse hadde hovedoppgave å lamme det sovjetiske eller amerikanske samfunnet og dets evne til å føre krig. Se Skogrand & Tamnes (2001) s40.

<sup>77</sup> SALT-forhandlingene hadde egentlig blitt annonsert under president Johnson, i juli 1968, ved signeringen av ikke-spredningsavtalen. Men forhandlingene ble satt på vent etter Sovjet invaderte Tsjekkoslovakia i 1968. Se Burr & Rosenberg (2010) s107.

<sup>78</sup> Se Henry A. Kissinger *Years of Upheaval* (1982) s525.

redusere Moskvas mulighet for et offensivt førsteslagsangrep mot USAs landbaserte Minuteman-raketter.<sup>79</sup>

Etter to og et halvt år med forhandlinger ble den første Strategic Arms Limitation Treaty (SALT I) undertegnet i mai 1972.<sup>80</sup> Avtaleverket bestod av to separate deler med klare forbindelser. Den ene inneholdt en midlertidig protokoll, en såkalt *interims-avtale*, som frøs antallet offensive strategiske våpenbærere, i hovedsak atomvåpenutrustete interkontinentale raketter (Inter Continental Ballistic Missile, ICMB) og atomvåpenutrustete missiler skutt fra undervannsbåter (Ses-Launched Ballistic Missile, SLBM).<sup>81</sup> Protokollen hadde fem års varighet og skulle reforhandles innenfor det samme rammeverket i form av en SALT II-avtale før oktober 1977. Den andre delen av avtalen begrenset utplasseringen av ballistiske missilforsvarssystemer (Anti-Ballistic Missile, ABM) til maksimum to systemer på to geografiske områder.<sup>82</sup> ABM-avtalen virket stabiliserende på supermaktenes gjengjeldelseskapasiteter og stoppet i praksis den defensive delen av supermaktenes rustningskappløp.<sup>83</sup> Interims-avtalen derimot, begrenset kun rustningskappløpets kvantitative karakter og inneholdt betydelige svakheter. Det mest åpenbare eksempelet var for eksempel at langtrekkende bombefly med atomvåpenutrustning ikke ble regulert i avtalen, en kategori hvor USA riktignok hadde et klart forsprang på Sovjet.<sup>84</sup> Heller ikke NATOs framskutte kjernevåpensystemer (Forward Based Systems, FBS), eller antallet sprengladninger i rakettenes stridshoder, såkalte Multiple Independent Re-entry Vehicles (MIRV), ble begrenset. Ved å utruste stridshodene med MIRV kunne begge parter mangedoble den offensive slagkraften.<sup>85</sup> Manglene og hullene i SALT I ble omgått av begge parter parallelt med forhandlingene om SALT II.<sup>86</sup>

---

<sup>79</sup> Auten (2008) s50.

<sup>80</sup> Njølstad (1994) 75ff; Garthoff (1994) s335, 494ff, 883-904.

<sup>81</sup> Dietrich Schroeder "Teaching on Science, Technology and the Arms Race" (1984) s310-318. Etter avtalen ble ratifisert i Senatet i oktober 1972, beholdt USA 1054 ICBM og 656 SLBM, mens Sovjet beholdt 1618 ICBM og kunne bygge 62 ubåter og utplassere totalt 950 SLBM så fremt 200 eldre ICBM ble demontert. Se Garthoff (1994) s153-161.

<sup>82</sup> I 1973 ble dette endret til utplassering på kun ett område. Se Njølstad (1994) s76.

<sup>83</sup> Burr & Rosenberg (2010) s108.

<sup>84</sup> Burr & Rosenberg (2010) s108.

<sup>85</sup> Njølstad (1994) s76-77.

<sup>86</sup> For eksempel rustet USA sine interkontinentale raketter med MIRV og Sovjet utviklet nye og kvalitativt forbedrede ICBM av typen SS-17, SS-18 og SS-19. I 1970 hadde USAs ICBM og SLBM 1710 kjernefysiske stridshoder, i 1980 var dette steget til over 7000. Se Natural Resources Defense Council, Table of US Nuclear Warheads (tilgjengelig på nett: <http://www.nrdc.org/nuclear/nudb/datab9.asp>); Burr & Rosenberg (2010) s108.

Til tross for manglene ble SALT I hyllet som et gjennombrudd for samarbeids- og våpenkontrolldimensjonen.<sup>87</sup> Det så ut til at USA og Sovjet faktisk kunne løse problemer av felles interesse, sørge for stabilitet og regulere det militær-strategisk konkurranseforholdet. Spesielt ABM-avtalen ble hyllet som et gjennombrudd for den mekanistiske forståelsen av rustningskappløpet.<sup>88</sup> Det var likevel mange uløste spørsmål som skulle reforhandles i løpet av den neste femårs-perioden, og av den grunn ble SALT II-forhandlingene påbegynt umiddelbart etter SALT I-avtalen var godkjent i Senatet i oktober 1972.<sup>89</sup> Men til tross for undertegnelsen av nok en avtale i 1973, *Agreement on the Prevention of Nuclear War*, stoppet framgangen i SALT i løpet av de neste tre årene.<sup>90</sup> Årsakene til dette var mange og sammensatte, der den innenrikspolitiske situasjonen i USA var én av flere viktige faktorer.<sup>91</sup>

## 2.4 SALT II og økende kritikk

I den amerikanske Kongressen ble stadig flere senatorer misfornøyd med Nixons politikk og avspenningspolitikkenes utforming, noe som ble synlig i den innenrikspolitiske debatten om SALT i perioden fra 1973 til 1979.<sup>92</sup> Kritikere av détente og rustningsforhandlingene hevdet Moskva hadde skjulte motiver med détente. Sovjet hadde utnyttet forhandlingene til egen fordel og styrket sin relative posisjon i den militære konkurransen.<sup>93</sup> Kritikken kom som et resultat av at SALT I tillot Sovjet å beholde flere interkontinentale raketter enn USA, inkludert de 308 såkalte tunge ICBM kalt SS-9 og SS-18. Selv om avtalen slo fast at Sovjet ikke kunne utplassere flere raketter i denne kategorien, utløste provisjonen en intens debatt i Kongressen.<sup>94</sup> Kritikken ble sterkest forfektet av Henry Jackson, som i 1972 la fram en resolusjon som hindret godkjenningen av SALT II om den ikke ble forhandlet på grunnlag av "essential equivalence".<sup>95</sup> Som tidligere påpekt, hadde flere av bestemmelsene i interim-avtalen vært til USAs fordel. For det første hadde USA beholdt flere stridshoder enn Sovjet.

---

<sup>87</sup> Schulzinger (2010) s382.

<sup>88</sup> Njølstad (1994) s73. Se også Gleditsch & Olav (1990) s1ff for en redgjørelse av den aksjon-reaksjonsbaserte forståelsen av rustningskappløpet og kritikken mot den.

<sup>89</sup> Auten (2008) s51.

<sup>90</sup> "American-Soviet Agreement on the Prevention of Nuclear War, June 22, 1973" i *Documents on Disarmament* vol 1973, s283-284. (1975).

<sup>91</sup> Se Schulzinger (2010) s384-392.

<sup>92</sup> Njølstad (1997) s35,37.

<sup>93</sup> Nitze (1976a); Nitze (1976b); Schulzinger (2010) s382.

<sup>94</sup> Gaddis (2005) s324; Allin (1995) s59-65

<sup>95</sup> Dette skyldtes at interim-avtalen tillot Sovjet å beholde totalt 2568 utskyttningsramper (henholdsvis 1618 for ICBM og 950 for SLBM), sammenlignet med USAs 1764, (henholdsvis 1054 for ICBM og 710 for SLBM). Dette lovforslaget må ikke forveksles med det såkalte Jackson-Vanik Amendment nevnt ovenfor. Se Auten (2008) s51-53; Njølstad (1994) s76.

For det andre hadde USA bedre og mer treffsikre rakettssystemer. Og for det tredje var USA kommet lenger i utviklingen av MIRV-teknologi. Nixon og Kissinger godtok en asymmetrisk styrkesammensetning på grunn av disse teknologiske faktorene.<sup>96</sup> Dessuten kunne Nixon, som tidligere hadde vært en uttalt anti-kommunist, lettere forsvare regjeringens atomvåpenpolitikk mot kritikken fra den konservative fløyen i Kongressen.<sup>97</sup>

For Gerald Ford var situasjonen en helt annen. Ford var under sterkt press i rustningspolitikken både fra den liberale og den konservative fløyen i Kongressen.<sup>98</sup> Da kritikken mot den asymmetriske styrkesammensetningen økte, instruerte Ford utenriksminister Kissinger om å forhandle på grunnlag av "equal aggregates", slik Jacksons resolusjon hadde beskrevet.<sup>99</sup> Under et toppmøte i Vladivostok i slutten av november 1974, ble Ford og Bresjnev enige om å forhandle etter dette prinsippet.<sup>100</sup> Vladivostok-avtalen slo fast at ingen av partene kunne utplassere mer enn 2400 strategiske leveringsmidler (Strategic Nuclear Delivery Vehicles, SNDV).<sup>101</sup> Vladivostok-avtalen omfattet, i motsetning til SALT I, også bombefly, i tillegg til ICMB og SLBM.<sup>102</sup> Dette tillot USA å beholde den kjernefysiske triaden og SALT II ville heller ikke hindre planlagte forbedringer av våpensystemene.<sup>103</sup> Videre ble USA og Sovjet enige om en øvre begrensning av flerhodete stridskoder, der begge parter kunne utstyre totalt 1320 SNDV med MIRV.<sup>104</sup> Supermaktene ble også enig om et rammeverk for de videre forhandlingene, som Ford ønsket å ferdigstille før valget i 1976.<sup>105</sup> Men også etter Vladivostok var det mange uavklarte spørsmål.

Først og fremst var det uklart hvordan ny teknologi, som for eksempel USAs krysserraketter og det sovjetiske flyet Backfire, skulle håndteres i de videre forhandlingene.<sup>106</sup> Krysserrakettene og Backfires egenskaper synliggjorde en gråson, mellom det taktiske og det strategiske nivå, og dette økte avstanden mellom USA og Sovjets forhandlingsposisjoner i 1975 og 1976. Den fastlåste forhandlingssituasjonen måtte løses ved et kompromiss om Backfire. Men dette økte splittelsen i den amerikanske regjeringen mellom Pentagon og JCS

---

<sup>96</sup> Auten (2008) s52.

<sup>97</sup> Smith (1986) s72.

<sup>98</sup> Smith (1986) s73.

<sup>99</sup> Garthoff (1994) s444-445.

<sup>100</sup> Burr & Rosenberg (2010) s109.

<sup>101</sup> Garthoff (1994) s496.

<sup>102</sup> Et bombefly ble talt som et leveringsmiddel.

<sup>103</sup> Landbaserte raketter, bombefly og missiler skutt fra undervannsbåter.

<sup>104</sup> Garthoff (1994) s444-445; Talbott (1979) s31-35; Auten (2008) s51.

<sup>105</sup> Schulzinger (2010) s388-389.

<sup>106</sup> Njølstad (1997) s36-37.

på den ene siden og utenriksdepartementet på den andre. De førstnevnte ønsket Backfire inkludert i antallet SNDV, mens Kissinger var villig til å inngå et kompromiss.<sup>107</sup> Skillelinjene oppstod også i spørsmålet om USA skulle utvikle eller forhandle om krysserraketeknologien.<sup>108</sup> Kissinger hadde introdusert krysserraketene i SALT for å forbedre USAs forhandlingskort og for å presse Sovjet til å godta den amerikanske definisjonen av Backfire.<sup>109</sup> Kissinger var villig til å avvike utviklingen av krysserraketene om Sovjet definerte Backfire som et strategisk leveringsmiddel. Moskva virket interessert, men Pentagon og JCS hindret at forslaget ble gjenstand for videre forhandling.<sup>110</sup> I 1976 stoppet forhandlingene opp på grunn av disse spørsmålene og den amerikanske valgkampen. Likevel utviklet supermaktenes SALT-delegasjoner nye forhandlingsforslag og avtaletekster, der et av forslagene var at Sovjet kunne utplassere Backfire i et begrenset antall uten amerikanske motytelser.<sup>111</sup> Forslaget ble ikke godkjent av Ford og den politiske toppledelsen.

De sovjetiske kravene om å inkludere krysserraketene i SALT skrev seg inn i rekken av Moskvas forsøk på inkludere NATOs FBS i forhandlingene.<sup>112</sup> I 1971 hevdet Sovjet at FBS måtte regnes som strategiske leveringsmidler, fordi systemene kunne nå sovjetisk territorium. USA klarte likevel å overtale Sovjet til kun å forhandle om begrensninger på ABM, ICBM og SLBM i SALT I, etter massivt press fra blant annet Vest-Tyskland.<sup>113</sup> Da SALT II-forhandlingene ble påbegynt i 1972, gjentok Sovjet kravet om å inkludere FBS. Hvis ikke, krevde Moskva å bli kompensert for like mange leveringsmidler som USA og NATO hadde til sammen.<sup>114</sup> Selv om disse kravene ble avvist, var USA i økende grad villig til å inngå et kompromiss; Washington kunne godta et likt antall leveringsmidler og skulle ikke omgå dette ved å øke antallet FBS.<sup>115</sup> Dette kompromisset resulterte i den såkalte "noncircumvention clause", som Sovjet senere forsøkte å utvide med en "nontransfer clause".<sup>116</sup> I det sovjetiske forslaget til ikke-omgåelsesklausulen ble det slått fast at verken USA eller Sovjet kunne overføre "strategic offensive arms to other states, and not to assist in

---

<sup>107</sup> Garthoff (1994) s498-503, 596-600.

<sup>108</sup> Njølstad (1994) s79.

<sup>109</sup> Burr & Rosenberg (2010) s109.

<sup>110</sup> Garthoff (1994) s598.

<sup>111</sup> Garthoff (1994) s600, spesielt n.12.

<sup>112</sup> John Borawski "Theater Nuclear Arms Control and Forward-Based Systems" (1982) s1.

<sup>113</sup> Uwe Nerlich "The Alliance and Europe, Part 5: Nuclear Weapons and East-West Negotiations" (1975) s10-11

<sup>114</sup> I praksis ville dette si USAs strategiske styrker, NATOs FBS, britiske og franske kjernevåpensystemer kombinert, selv om Frankrike stod utenfor NATOs militære struktur. Se Schwartz (1983) s204.

<sup>115</sup> Schwartz (1983) s204.

<sup>116</sup> Jonathan Haslam *The Soviet Union and the Politics of Nuclear Weapons in Europe, 1969-1987 – The Problem of the SS-20* (1989) s66-67.

their development, in particular, by transferring components, technical descriptions or blueprints for these arms”.<sup>117</sup> Klausulene var et sovjetisk forsøk på å blokkere en framtidig europeisk anskaffelse av krysserraketter. Selv om forslaget ble avvist, vakte det likevel oppsikt blant USAs allierte.<sup>118</sup> Krysserrakettene ble både i Pentagon og i Vest-Europa vurdert som et potensielt system for å styrke NATOs kjernefysiske avskrekking.<sup>119</sup> Etter 1976 skulle krysserraketter bli et svært betent tema i NATOs diskusjoner.<sup>120</sup>

## 2.5 ”Flexible Response” - NATOs strategi og avskrekkingstrussel

Premisset for NATOs forsvarsstrategi var avskrekking.<sup>121</sup> Kjernevåpnenes ødeleggelsesevne hadde endret betingelsene for krigføring og atomvåpen ble midler til å hindre konflikter, snarere enn å utkjempe dem.<sup>122</sup> Dermed ble militærmakt et redskap til å avskrekke, avverge og hindre krigsutbrudd.<sup>123</sup> I NATO ble avskrekkingen opprettholdt av den amerikanske gjengjeldelsestrusselen; den uopprettelige skaden USA og de allierte ville kunne påføre Sovjet i tilfellet militær aggresjon mot USA eller Vest-Europa.<sup>124</sup> Avskrekkingen i NATOs strategi koblet sikkerhetspolitikken over Atlanterhavet og av den grunn spilte utvidet avskrekking en sentral rolle i NATOs strategidebatter.<sup>125</sup>

Foruten den kjernefysiske avskrekkingen, var alliansens konvensjonelle forsvarsstrategi basert på et framskutt forsvar.<sup>126</sup> NATOs væpnede styrker skulle møte en angriper på sentralfronten og ikke avgi vesteuropeisk territorium.<sup>127</sup> Den politiske veiledningen til NATOs militære myndighet slo i 1967 fast at NATO skulle iverksette en fleksibel respons ”for the employment as appropriate of one or more of direct defense, deliberate escalation, and genreal nuclear response, thus confronting the enemy with a

---

<sup>117</sup> House Foreign Affairs Committee *SALT and the NATO allies - a staff report to the Subcommittee on European Affairs of the Committee on Foreign Affairs*, (1979) s29ff.

<sup>118</sup> Schwartz (1983) s205.

<sup>119</sup> House Foreign Affairs Committee *Department of Defense Appropriations for Fiscal Year 1978. Hearings Before the Subcommittee of the Committee on Appropriations*, Part 1, s573.

<sup>120</sup> Garthoff (1994) s446-447; Thomson (1984).

<sup>121</sup> Jeg vil i det følgende ikke skille mellom avskrekking ved nektelse eller avskrekking ved straff. I teksten vil begge behandles under ett. For en drøfting av forskjellen, se Glenn Snyder *Deterrence by Denial and Punishment* (1959).

<sup>122</sup> Skogrand & Tamnes (2001) s13.

<sup>123</sup> Det var strategen Bernard Brodie som formulerte dette. Se Bernard Brodie *War and Politics* (1973) s377.

<sup>124</sup> Payne (1982) s18-19.

<sup>125</sup> Daalder (1991) s3.

<sup>126</sup> ”Forward defense”. Se Duffield (1995) s75, 184.

<sup>127</sup> Richard Kugler ”NATO Chronicle: The Cold War Years” (1999) s11.



credible threat of escalation in response to any type of aggression".<sup>128</sup> Strategien var tvetydig i beskrivelsen av *når* eller *hvor* NATO ville ta i bruk taktiske kjernevåpen. Slik sett dekket formuleringen over underliggende meningsforskjeller i alliansen om *hvorvidt*, hvilken *rolle* og hvor stor *utstrekning* de taktiske kjernevåpnene ville få i en væpnet konflikt.<sup>129</sup> Dette fikk konsekvenser for vurderingene av de øvrige komponentene i NATOs forsvar.<sup>130</sup>

I NATOs diskusjoner var det tre faktorer som påvirket vurderingene av alliansens avskrekking og styrkesammensetning. Som nevnt skapte den gjensidige strategiske avhengigheten, eller terrorbalansen mellom USA og Sovjet, økt usikkerhet om den kjernefysiske avskrekkingen. Likevel var det kun USAs militærmakt som kunne balansere Sovjet, hindre Vest-Tyskland å bli atomvåpenmakt, og garantere Vest-Europas sikkerhet.<sup>131</sup> Den utvidete avskrekkingen var kun mulig om USA balanserte den strategiske og kjernefysiske trusselen fra Sovjet, samtidig som NATO balanserte den konvensjonelle trusselen fra Warszawa-pakten.<sup>132</sup> Sist, men ikke minst, var Vest-Europas geografiske plassering avgjørende for medlemslandenes strategiske preferanser. Fordi det europeiske kontinentet var et sannsynlig åsted for en militær konflikt, førte dette til individuelle forskjeller blant medlemslandenes sikkerhetsinteresser.<sup>133</sup> Så lenge USA hadde flere kjernevåpen enn Sovjet, sørget den kjernefysiske gjengjeldelsestrusselen for avskrekking. Men da Sovjet rustet opp, måtte NATO finne nye måter å forlenge eller utvide trusselen om amerikansk gjengjeldelse.<sup>134</sup>

Da den militære trusselen mot Vest-Europa økte, eller Sovjets intensjoner ble tolket som aggressive, påvirket dette vurderingen av den utvidete avskrekkingen.<sup>135</sup> Noe forenklet kan vi si at den overordnede strategiske stabiliteten skapte økt ustabilitet på de lavere nivåene.<sup>136</sup> Dette fenomenet går under betegnelsen "the stability-instability paradox".<sup>137</sup> Stabiliteten på det øverste nivået, som for eksempel hindret en utveksling av strategiske,

---

<sup>128</sup> Harland B Cleveland *NATO: The Transatlantic Bargain* (1970) s81.

<sup>129</sup> Daalder (1991) s2.

<sup>130</sup> For en utfyllende diskusjon og analyse av disse faktorene, se Daalder (1991); Duffield (1995).

<sup>131</sup> Dette går også under benevnelsen dobbel oppdemming. Se March Trachtenberg "The Structure of Great Power Politics, 1963-1975" (2010) s490-491; Schwarz (1983) s198-199.

<sup>132</sup> Gaddis (2005) s165-166.

<sup>133</sup> Duffield (1995) s20-21; Daalder (1991) s3.

<sup>134</sup> Gary Schaub "When Is Deterrence Necessary? – Gauging Adversary Intent" (2009); Keith B Payne "On Nuclear Deterrence and Assurance" (2009) s54-57.

<sup>135</sup> Henry A. Kissinger *Nuclear weapons and foreign policy* (1984a) kapittel 9; Henry A Kissinger *The Troubled Partnership: A Re-appraisal of the Atlantic Partnership* (1965) kapittel 4; Robert Hunter *NATO the next generation* (1984).

<sup>136</sup> Robert Jervis *The illogic of American Nuclear Strategy* (1984) s29-34.

<sup>137</sup> Glenn H Snyder "The balance of power and the balance of terror" (1965).

interkontinentale raketter mellom USA og Sovjet, økte sannsynligheten for begrensede konflikter eller krigshandlinger. Henry Kissinger skrev en gang at "when mutual deterrence of all-out war is achieved, the perils of limited aggression *must* multiply".<sup>138</sup> I NATO åpnet dette for tvil om det var troverdig å true med taktiske kjernevåpen i en konvensjonell konflikt. I NATOs diskusjoner var det to ulike resepter for hvordan problemet kunne løses. På den ene siden argumenterte enkelte for å utvikle mindre og mer presise kjernevåpen ved å minske ytelsen til sprengladningen.<sup>139</sup> Dermed ville det være mulig å gjennomføre begrensede kjernefysiske angrep, såkalte "Limited Strike Options (LNO)".<sup>140</sup> Angrep med offensive og diskriminerende våpen ville stoppe et konvensjonelt angrep, resultere i mindre omfattende skadevirkninger og hindre eskalering til det strategiske nivå. Men dette betinget dominans i eskalasjonsprosessen.<sup>141</sup> Forsvarsminister James Schelsinger, og hans etterfølger Donald Rumsfeld, tilhørte denne kategorien. Andre argumenterte for å se på den konvensjonelle balansen. I stedet for å forbedre kjernevåpnene kvalitativt, og dermed starte et nytt kjernefysisk rustningskappløp, burde NATO øke og forbedre de konvensjonelle styrkene i Europa.<sup>142</sup> Vurderingene bygget på om NATOs taktiske kjernevåpen kunne true eller brukes for å sikre avskrekkingen.<sup>143</sup>

En annen faktor som lå til grunn for NATOs diskusjoner var de forskjellige analysene av kostnader og risiko blant alliansens medlemmer, eller det som er blitt kalt "an alliance security dilemma".<sup>144</sup> Ifølge Glenn Snyder tok dette form av "the dual potential of allied abandonment or entrapment within an alliance".<sup>145</sup> I NATO resulterte dette i to ulike sett med politiske og strategiske preferanser for å løse NATOs kjernefysiske dilemma.<sup>146</sup> Forenklet kan vi si at europeerne foretrakk strategier som vektla tidlig kjernefysisk eskalering for å sikre amerikansk involvering om det skulle bryte ut en konflikt i Europa. Men denne preferansen økte risikoen for USA og angrep på det amerikanske fastlandet. For å minske graden av

---

<sup>138</sup> Henry A Kissinger *The Necessity of Choice: Prospects of American Foreign Policy* (1984b) s41. Uthevelse i original.

<sup>139</sup> Department of Defense, *Theater Nuclear Force Posture in Europe* (1975) s167-188.

<sup>140</sup> William Burr "The Nixon Administration, the "Horror Strategy," and the Search for Limited Nuclear Options, 1969-1972 (2005).

<sup>141</sup> Robert E Osgood *The Nuclear Dilemma in American Strategic Thought* (1988) s23-25 bruker begrepet "Maximalist Mitigator".

<sup>142</sup> Osgood (1988) s25-26 bruker begrepet "Minimalist Mitigator".

<sup>143</sup> Auten (2008) s74.

<sup>144</sup> Glenn Snyder "The Security dilemma in Alliance politics" (1984) s461-495.

<sup>145</sup> Snyder (1984).

<sup>146</sup> Se for eksempel David N Schwartz *NATO's Nuclear Dilemmas*(1983); Gregory Treverton "Managing NATO's nuclear dilemma" (1983) s93-115.

amerikansk "entrapment" foretrakk USA en strategi som utsatte eller begrenset NATOs kjernefysiske eskalasjon.<sup>147</sup> Dette økte europeernes frykt for å bli overlatt til seg selv i en konflikt med Sovjet.<sup>148</sup> På liknende vis fantes det et dilemma på det konvensjonelle feltet. USAs frykt for "nuclear entrapment" resulterte i en preferanse for å utvide de konvensjonelle styrkene, slik at den kjernefysiske terskelen ble hevet. Dette økte europeernes frykt for at en kjernefysisk og en konvensjonell konflikt ble innskrenket til det europeiske kontinentet. I Vest-Europa trodde man dette ville redusere avskrekkingseffekten og gjøre en konflikt mer sannsynlig.<sup>149</sup> Av den grunn forsøkte europeerne å nedtone den konvensjonelle komponenten i alliansens forsvar, noe som økte USAs frykt for "conventional abandonment, again raising the possibility of nuclear entrapment".<sup>150</sup>

Ifølge Patric Morgan bygget vurderingene av NATOs avskrekking og forsvarsstrategi på to ulike modeller.<sup>151</sup> I en såkalt "immediate deterrence situation" ble avskrekkingens troverdighet vurdert på bakgrunn av den militær-strategiske konteksten. Vurderinger av Sovjets intensjoner og/eller en økning i sovjetiske militære styrker utløste krav om å styrke NATOs avskrekking for å balansere den økte trusselen.<sup>152</sup> Motsatsen til dette perspektivet blir karakterisert som "[a] general deterrence situation".<sup>153</sup> Her spilte de strategiske omgivelsene en langt mindre rolle. NATOs avskrekking ble opprettholdt, fordi den minste muligheten for at en begrenset konflikt ville kunne eskalere til en total kjernefysisk krig mellom supermaktene, noe som modererte partenes internasjonale atferd.<sup>154</sup> Disse vurderingene bygget i sterkere grad på stabilitet, amerikansk tilstedeværelse og politiske forsikringer.<sup>155</sup> I en generell avskrekkingssituasjon var altså de transatlantiske fellesinteressene avgjørende. Så lenge den rådende oppfatningen tilsa at det var i USAs interesse å forsvare Europa, ville Sovjet være avskrekket fra å angripe.<sup>156</sup> I en politisk modell økte betydningen av praktisk politikk, for eksempel symboliserte utplasseringen av amerikanske forsvarsstyrker og

---

<sup>147</sup> Daalder (1991) s7.

<sup>148</sup> Daalder (1991) s7.

<sup>149</sup> Krieger (2007) s117.

<sup>150</sup> Daalder (1991) s7.

<sup>151</sup> Patrick J.Morgan *Deterrence a Conseptual Analysis* (1983) s28-43.

<sup>152</sup> Daalder (1991) s12, kaller dette den strategiske modellen for utvidet avskrekking.

<sup>153</sup> Daalder (1991) s12, kaller dette den politiske modellen for utvidet avskrekking.

<sup>154</sup> Se for eksempel John L Gaddis *The Long Peace* (1987); Robert Jervis "The Political effects of nuclear weapons" (1988); McGeorge Bundy "The Bishops and the Bomb" (1983).

<sup>155</sup> Daalder (1991) s8.

<sup>156</sup> Det er ulike forklaringer for USAs interesser i NATO. Det tradisjonelle synet hevder USAs sikkerhetsgaranti hvilte på en felles forståelse av politiske og økonomiske verdier og systemer. Se Helene Sjursen "On the Identity in NATO (2004).

kjernevåpen i Vest-Europa de amerikanske forpliktelsene i NATO.<sup>157</sup> I så måte var politiske forsikringer langt viktigere enn militær-strategiske kalkuleringer og estimater, og så lenge USA og de europeiske allierte hadde politiske og geostrategiske fellesinteresser ville den sikkerhetspolitiske koblingen opprettholdes og den utvidete avskrekkingen hindre Sovjet fra å angripe.<sup>158</sup> Perspektivet innebærer en sterkere vektlegging av NATOs interne eller mellomstatlige problemstillinger og faktorer.<sup>159</sup> For å opprettholde avskrekkingen måtte alliansen koordinere sin politikk på en rekke områder som ikke nødvendigvis var av en militær eller strategisk art. Dermed økte betydningen av økonomiske og politiske faktorer, noe som står i kontrast til den strategiske modellen hvor den utvidete avskrekkingens troverdighet vurderes ut fra Sovjets intensjoner og militære kapabiliteter.<sup>160</sup> En faktor som dempet de interne konfliktene i NATO var behovet for å opprettholde alliansens enhet. I begge modellene ville intern uenighet svekke alliansens avskrekking, alliansens fellesinteresser og opprettholdelsen av NATOs institusjonelle regime.<sup>161</sup> I begge modellene måtte NATO opprettholde en omtrentlig styrkebalanse med Sovjet og Warszawa-pakten, samtidig som dialog og tillitskapende tiltak skulle hindre at mulige feilkalkulasjoner eller misforståelser utløste krigshandlinger. I 1970-årene kom NATO til å vektlegge den sistnevnte tilnærmingen, som ble formalisert da alliansen godtok den belgiske utenriksministeren Pirre Harmels rapport "The Future Tasks of the Atlantic Alliance" i desember 1967.<sup>162</sup>

Men avspenningspolitikken førte til det Glenn Snyder har kalt "the Adversary dilemma".<sup>163</sup> Til tross for politisk avspenning, måtte NATO opprettholde tilstrekkelige forsvarsstyrker, men "[...] too much firmness" ville "[...] contain the threat but at the potential cost of provoking the adversary, while too much accomodation would avoid provoking the adversary but could convey the apperance of weakness".<sup>164</sup> Dette skulle vise seg å bli spesielt vanskelig i forbindelse med forhandlinger om rustningskontroll på den ene siden, og behovet for ensidige forsvarsmoderniseringer på den andre.<sup>165</sup> Siden det ikke fantes objektive kriterier

---

<sup>157</sup> Lawrence Freedman "Nuclear weapons in Europe" (1984).

<sup>158</sup> Michael E Howard "Deterrence and Reassurance: Western Defense in the 1980s" (1982); Morgan (1983) s40-43; Freedman (1984) s55.

<sup>159</sup> Robert A Levine *NATO, the Subjective Alliance: the Debate Over the Future* (1988) s1-8.

<sup>160</sup> Daalder (1991) s11.

<sup>161</sup> Daalder (1991) s11.

<sup>162</sup> North Atlantic Council "Final Communiqué", Brussel 1967, a report by Pierre Harmel "The Future Tasks of the Atlantic Alliance" (tilgjengelig på nett: <http://www.nato.int/archives/harmel/harmel.htm>).

<sup>163</sup> Snyder (1984) s1.

<sup>164</sup> Snyder (1984) s1.

<sup>165</sup> Daalder (1991) s11.

for hvordan en konfliktsituasjon ville utarte seg, var det uunngåelig at det oppstod uenighet i den praktiske forsvarsplanleggingen i NATOs strategi.<sup>166</sup>

NATOs strategiske diskusjoner og vurderinger av alliansens avskrekkingstrussel ble også påvirket av ulike ”estimates of both the nature of the threat and the likelihood of nuclear escalation”.<sup>167</sup> Fordi estimatene var forskjellige blant alliansens medlemmer, ble diskusjonene om alliansens kjernefysiske strategi innrammet av behovet for å opprettholde alliansens *enhet* framfor å utvikle og utplassere troverdige militær-operasjonell kapabiliteter som styrket avskrekkingen.<sup>168</sup> Av den grunn var NATOs strategi ”Flexible Response” ingen enhetlig strategi for de militære styrkenes funksjon i en militær konflikt, men snarere et politisk kompromiss som beskrev en rekke ulike handlingsalternativer alliansen hadde til rådighet.<sup>169</sup> Ivo Daalder har hevdet at resultatet av NATOs diskusjoner var tilstrekkelig for å styrke den utvidete avskrekkingen i fredstid, men dette var ikke nødvendigvis sammenfallende med den optimale løsningen i ”an immediate deterrence situation”.<sup>170</sup>

## 2.6 Sammenfatning

Etter Nixons avgang i 1974 mistet avspenningspolitikken mellom supermaktene ”mye av sin positive dynamikk”.<sup>171</sup> Likevel var det stor grad av kontinuitet ved at Gerald Ford og utenriksminister Kissinger videreførte hovedlinjene i Nixons politikk. Men som Olav Njølstad skriver, hadde ”ikke bare SALT, men også avspenningspolitikken kommet til et veiskille” i 1975 og 1976.<sup>172</sup> Etter 1975 økte motsetningene i det amerikanske samfunnet. Dette påvirket USAs tilnærming til Sovjet og avspenningspolitikken videre skjebne. Årsakene til dette var mange og sammensatte. Både liberale og konservative velgere ønsket seg bort fra Kissingers *realpolitik* og maktpolitiske tilnærming til utenrikspolitikken. Ford ble blant annet kritisert for å ha signert Helsinki-avtalen, som angivelig legitimerte Sovjets innflytelsessfære i Øst-Europa i bytte mot Moskvask tomme løfter om å respektere menneskerettighetene i avtalens Kurv III.<sup>173</sup> Dette var én viktig årsak til at samarbeidsdimensjonen, og spesielt det økonomiske samarbeidet, ble hindret av en rekke lovforslag i den amerikanske Kongressen.

---

<sup>166</sup> Payne (2009) s46-47; Keith B Payne ”Maintaining Flexible and Resilient Capabilities for Nuclear Deterrence” (2011) s13-27.

<sup>167</sup> Daalder (1991) s12.

<sup>168</sup> Daalder (1991) s13.

<sup>169</sup> Trachtenberg (2010) s491.

<sup>170</sup> Daalder (1991) s13.

<sup>171</sup> Njølstad (1990) s5.

<sup>172</sup> Njølstad (1990) s18.

<sup>173</sup> Westad (1997a) s10-11.

Også den politiske høyresiden kritiserte avspenningspolitikken. De fryktet de geopolitiske konsekvensene av avspenningspolitikken og kanaliserte kritikken mot SALT-avtalene. Mistilliten til Sovjets intensjoner ble forsterket av Moskvas involvering i en rekke regionale konflikter i den tredje verden der de, direkte og indirekte, forsynte kommunistiske opprørsbevegelser med forsvarsutstyr, blant annet i Afrika, Midtøsten og Asia.<sup>174</sup> De økte motsetningene i det amerikanske samfunnet ble også speilet i den amerikanske regjeringen.

I SALT-forhandlingene inntok forsvarsdepartementet og generalstaben en stadig tøffere linje. Framgangen i SALT ble også redusert som et resultat av de mange og uløste problemstillingene som tidligere hadde blitt utsatt. Derfor stoppet også framgangen i SALT-forhandlingene opp i siste halvdel av 1975. Det sovjetiske bombeflyet Backfire kan tjene som et eksempel for å synliggjøre kompleksiteten og gråsonene i rustningsforhandlingene. Sovjet hevdet Backfire var et taktisk bombefly. Dermed skulle det ikke regnes under SNDV-totalen. Fords militære rådgivere derimot, hevdet Backfire var strategisk. Ford godtok dette, siden det var lite sannsynlig at Senatet ville godkjenne SALT med mindre Backfire ble inkludert i avtalen.<sup>175</sup> Men det eneste redskapet Ford og Kissinger kunne forhandle med, var krysserraketten og potensialet denne teknologien representerte.<sup>176</sup> Desto hardere USA presset for begrensninger av Backfire, desto mer presset Sovjet for å inkludere krysserraketten i SALT.<sup>177</sup> Og jo mer USA forsøkte å bruke krysserraketten i SALT, desto mer ønsket Pentagon og de NATO-allierte teknologien for å utligne Sovjets kjernefysiske moderniseringer i det europeiske krigsteateret.<sup>178</sup> Denne dynamikken ble også forsterket av definisjonen av Backfire. Om flyet ble ekskludert fra antallet SNDV, skulle heller ikke Sovjet kompenseres for NATOs FBS, britiske og franske kjernevåpen eller krysserraketten. Ble Backfire definert som taktisk bombefly, representerte flyet en økt trussel for de vesteuropeiske allierte. Betydningen av disse spørsmålene økte da Moskva rustet opp alle grener av det sovjetiske forsvaret og Warszawa-paktens konvensjonelle styrker. Selv om rustningsforhandlingene dempet den ideologiske konflikten og, til å begynne med forsterket det politiske samarbeidet, kunne ikke forhandlingene bære ansvaret for avspennings suksess alene.<sup>179</sup>

---

<sup>174</sup> Westad (1997a) s18; Schulzinger (2010).

<sup>175</sup> Auten (2008) s58.

<sup>176</sup> Haslam (1989) s68-70; Garthoff (1994) s597-598.

<sup>177</sup> Auten (2008) s76.

<sup>178</sup> Thomson (1984).

<sup>179</sup> Njølstad (1997) s57ff.

NATOs diskusjoner og strategiske analyser ble i stor grad også påvirket av avspenningspolitikken, rustningskontroll og utviklingen i det politiske forholdet mellom supermaktene. Selv om NATO i 1967 hadde vedtatt strategien ”Flexible Response”, var alliansens triade og doktriner, spesielt for bruk av taktiske kjernevåpen, på ingen måte avklart eller operasjonalisert i alliansen.<sup>180</sup> I første halvdel av 1970-årene hadde betydningen av dette blitt redusert på grunn av avspenningspolitikkenes diplomatiske resultater. Détente bidro med andre ord til å redusere betydningen av den militære komponenten i forsvars- og oppdemningspolitikken i Europa. De europeiske allierte vektla i større grad diplomati, rustningskontroll og koordinasjon av alliansens utenrikspolitikk.<sup>181</sup> Likevel var det sterke krefter i de sikkerhetspolitiske miljøene på begge sider av Atlanterhavet som ønsket å styrke vestens posisjon i den militære stillingskrigen.<sup>182</sup> Som nevnt, hadde både Nixon- og Ford administrasjonen forsøkt å øke effektiviteten i NATOs taktiske kjernevåpenarsenal for å svekke den strategiske paritetens virkning på den utvidete avskrekkingen. I 1976 og 1977 hadde disse moderniseringsprogrammene ennå ikke blitt realisert og våpensystemenes integrasjon i alliansens forsvarsplaner hadde for det meste blitt teoretiske øvelser i NATOs kjernefysiske planleggingsgruppe (Nuclear Planning Group, NPG).<sup>183</sup> Men stilt overfor Sovjets forsvarsmoderniseringer i det europeiske krigsteateret endret ”the perception of [the] growing threat [...] the previous nature of the debate and added an increasing sense of urgency to the Alliance’s decision-making process”.<sup>184</sup> Dermed fikk tolkningen av NATOs strategi og de underliggende forskjellene fritt spillerom blant alliansens medlemmer i 1977 og 1978.

---

<sup>180</sup> Nuti (2009a) s60-61.

<sup>181</sup> Gala (2009) s112.

<sup>182</sup> For en diskusjon om dette, se for eksempel Michael Yaffe *Origins of the Tactical Nuclear Weapons Modernization Program: 1969-1979* (1991) s553-566; Susan Peters *West German Doctrines and their Predominance in the Evolution of the NATO Dual-Track Decision of 1979* (1989) s170-172.

<sup>183</sup> Som for eksempel rapporten ”Guidelines on the Initial Offensive Use of Nuclear Weapons”. Se Bluth (1995) s185-195.

<sup>184</sup> Nuti (2009a) s61.

### 3 "Jimmy Who?" Valgkamp og en ny utenrikspolitikk

I 1975 entret Jimmy Carter den rikspolitiske scenen som en ukjent Guvernør fra Georgia. I valgkampen ble han anklaget for å mangle utenrikspolitisk erfaring. Dette utnyttet Carter til sin fordel. I kjølvannet av Vietnam-krigen og Watergate gikk han inn i valgkampen med en armlengdes avstand til forgjengernes synder og lovte "to deemphasize the East-West Cold War struggle, to bring honesty back to Washington, and to promote morality in U.S. foreign policy".<sup>1</sup> I dette kapitlet skal jeg skissere hva som karakteriserte den innkommende presidentens forsvars- og sikkerhetspolitiske program. Jeg vil beskrive og forklare Carters uttalelser under valgkampen, i perioden fra 1975 fram til innsettelsen i januar 1977. Deretter vil jeg også gi en kort karakteristikk av administrasjonens utenrikspolitiske plattform ved tiltredelsen i 1977, utformet av Jimmy Carter, Cyrus Vance og Zbigniew Brzezinski.<sup>2</sup> Avslutningsvis vil jeg gjengi den mye omtalte splittelsen mellom Brzezinski og Vance.

Hva ville den innkommende presidenten i forsvarspolitikken og med samarbeidet i NATO? For å svare på dette spørsmålet vil jeg på bakgrunn av Carters taler, uttalelser og intervjuer under valgkampen i 1975-1976 gi en karakteristikk av hans forsvarspolitiske program.<sup>3</sup> Hovedfokuset i vil ligge på Carters uttalelser om NATOs stridsevne, strategi og handlingsmuligheter. De sikkerhets- og forsvarspolitiske prosessene som inngikk i avspenningspolitikken, for eksempel SALT og MBFR, var begge sentrale temaer i valgkampen. Potensialet i disse forhandlingene ser ut til å ha virket inn på den kommende presidentens forsvarspolitiske vurderinger og målsettinger. Men valgkampens viktigste forsvarspolitiske tema var forsvarsbudsjettet.

#### 3.1 Forsvarsbudsjettet

Selv om han ble beskyldt for å mangle utenrikspolitisk erfaring, hadde Carter klare formeninger om det amerikanske forsvaret. Ved flere tilfeller i valgkampen kritiserte Carter totalsummen i forsvarsbudsjett for 1978, (Fiscal Year 1978, FY78), programmert av Gerald Fords forsvarsminister Donald Rumsfeld.<sup>4</sup> Som guvernør i Georgia hadde Carter gjennomført såkalt nullbase-budsjettering, noe han ønsket å overføre til det føderale nivå gjennom et

---

<sup>1</sup> Kaufman (2009) s5.

<sup>2</sup> Brzezinski (1985) s7.

<sup>3</sup> Dette vil jeg gjøre ved hjelp av en rekke forskjellige kilder, fordi Carter aldri gav noen enkelt programtale for sin forsvarspolitikk i valgkampen. Kildene består hovedsaklig av taler, uttalelser og intervjuer.

<sup>4</sup> Se for eksempel Chicago Council of Foreign Relations, 15.03.1976, *Presidential Campaign Part 1* s109; Savannah Rotary Club, 18.03.1975, *Presidential Campaign Part 1*, s1024.



tettere samarbeid mellom planleggende- og budsjetterende funksjoner i forsvarsdepartementet og Det hvite hus.<sup>5</sup> Gjennom hele valgkampen gjentok han at forsvarsbudsjettet var unødvendig stort og kunne kuttes ved hjelp av tydeligere prioriteringer.<sup>6</sup> Budskapet ble gjentatt under hele valgkampen og resulterte i slagordet ”trimming away the fat”.<sup>7</sup>

I mars 1975 hevdet Carter det var mulig å kutte Fords budsjett med opptil \$15 millioner.<sup>8</sup> Dette standpunktet ble i løpet av de neste to årene gradvis moderert. I november 1975 hevdet han var det mulig å kutte med mellom \$7 og 8 millioner, men etter sommeren 1976 hadde Carter også revurdert dette standpunktet.<sup>9</sup> Under valgkampinnspurten, høsten 1976, var det ifølge Carter mulig å kutte det foreslåtte budsjettet med mellom \$5 og \$7 millioner, noe som tilsvarte omtrent fem prosent av USAs forsvarsbudsjettet i 1977.<sup>10</sup> Av overnevnte årsaker, anklaget Ford-kampanjen Carter for å ta lett på USAs nasjonale sikkerhet og presset ham gjentatte ganger vedrørende kutforslagene.<sup>11</sup> Pressen fattet også interesse og stilte spørsmål om eventuelle kutt ville gå på bekostning av USAs nasjonale sikkerhet og forpliktelser i NATO.<sup>12</sup> For å tilbakevise anklagene, understreket Carter i et intervju med *U.S. News and the World Report* den 24. mai 1976 at

the No. 1 responsibility of any President is to guarantee the security of our country. I would never permit our nation to be subjected to successful attack, threat of attack or blackmail. And I would keep our defense capabilities adequate to carry out our legitimate foreign policy.<sup>13</sup>

Budsjettet kunne altså kuttes, uten at det gikk ut over USA eller de alliertes sikkerhet. Carter ga flere eksempler på hvor og hvordan kuttene kunne gjennomføres.<sup>14</sup> Det var blant annet igangsatt forskning og utvikling av flere våpenprogrammer som ikke hadde en klar militær-

---

<sup>5</sup> US News and the World Report, 24.05.1976, *Presidential Campaign Part 1*, s203; National Journal, 17.07.1976, *Presidential Campaign Part 1*, s414.

<sup>6</sup> Auten (2008) s83.

<sup>7</sup> Democratic National Issues Conference, 23.11.1976, *Presidential Campaign, Part I*, s208.

<sup>8</sup> Savannah Rotary Club, 18.03.1975, *The Presidential Campaign, vol I, Part 2*, s1024 [heretter *Presidential Campaign Part 2*]; House Administration Committee, *Presidential Campaign, Part 2*, 1018.

<sup>9</sup> Meet the Press, 11.07.1976, *Presidential Campaign vol I, Part 1* s87, 305.

<sup>10</sup> U.S. News and World Report, 34.05.1976; Meet The Press, 11.07.1976; Q&A session on defence policy outside the Pond House in Plains, Georgia [heretter *Pond House Q&A*] 27.07.1976; Hearst Newspapers, 22.07.1976, alle i *Presidential Campaign, Part I*, s202, 305, 356, 357, 438.

<sup>11</sup> Commission on Presidential Debates, transkripsjon av debatten mellom Ford og Carter, 06.10.1976, tilgjengelig på nett: <http://janda.org/politxts/Presidential%20debates/debates.76/2-76.html>

<sup>12</sup> U.S. News and World Report, 24.05.1976, i *Presidential Campaign, Part I*, s109.

<sup>13</sup> U.S. News and World Report, 24.05.1976, i *Presidential Campaign, Part I*, s202.

<sup>14</sup> For det første mente han det var for mange amerikanske tropper stasjonert utenlands, blant annet i Sør-Korea. For det andre var det var en tradisjon for lange og overflødige treningsperioder i det amerikanske forsvaret. For det tredje hadde byråkratiet i Pentagon blitt for stort. Se Foreign policy Association, 23.06.1976, i *Presidential Campaign, Part I*, s271; Pond House Q&A, 27.07.1976, *Presidential campaign, Part I*, s355; Meet the Press, 11.07.1976, *Presidential Campaign, Part I* s248; Pond House Q&A, 27.07.1976, *Presidential campaign, Part I*, s360.

strategisk funksjon eller begrunnelse.<sup>15</sup> Et eksempel var bombeflyet B-1, som var et kostbart våpenprogram. Ved å senke utviklingstempoet, eller avvikle programmet, var det fullt mulig å kutte kostnader. Carters credo var altså kutt, effektivisering og organisering. Men som Dan Caldwell har vist, beveget flertallet i opinionen beveget seg i motsatt retning i perioden 1974 til 1980.<sup>16</sup> Fram til 1974 hadde et klart flertall støttet en reduksjon av forsvarsutgiftene. Etter januar 1977 mistet disse målsettingene gradvis støtte i opinionen, med en markant endring i november 1978. På dette tidspunktet var flertallet av de spurte positive til å øke forsvarsbudsjettet og å gjenopprette USAs militære styrke vis-à-vis Sovjet.<sup>17</sup>

### 3.2 NATOs rolle

Carter hadde begrenset med utenrikspolitisk erfaring og derfor hadde han i 1973 blitt med i Den trilaterale kommisjonen, en liberal utenrikspolitisk tenketank med utspring fra det politiske og akademiske miljøet på USAs østkyst. Carter ønsket å styrke sine sjanser i primærvalgene og den kommende nominasjonskampen i det Demokratiske partiet.<sup>18</sup> Trilateralismen grunnidé var å styrke båndene mellom USA, Japan og Vest-Europa. Av den grunn kom ideer om økt gjensidig avhengighet, strategisk samarbeid og en ny verdensorden til å prege Carters sikkerhets- og utenrikspolitiske tenkning.<sup>19</sup> Dette ble reflektert i presidentkandidatens vurderinger av USAs regionale sikkerhetsforpliktelser og hvordan militærmakt skulle brukes for å oppnå bestemte politiske målsettinger.<sup>20</sup> Carters målsetting var todelt. For det første ønsket han å opprettholde USAs militære styrke og å demme opp for kommunistisk innflytelse. Samtidig ønsket han å redusere USA og Sovjets kjernefysiske våpenarsenaler.<sup>21</sup> Nedrustningsforhandlinger kunne både redusere forsvarsutgiftene og redusere risikoen for krig.<sup>22</sup> I en tale i juni 1976 beskrev Carter disse ideene og deler av den kommende administrasjonens sikkerhetspolitiske plattform.<sup>23</sup> Ifølge Carter var USAs sikkerhet gjensidig avhengig og udelelig fra Vest-Europa og Japan på grunn av USAs geografi med Atlanterhavet i vest og Stillehavet i øst. Gjensidigheten burde pleies med både

---

<sup>15</sup> Pond House, *Presidential campaign, vol 1, Part 1*, s360-361.

<sup>16</sup> Dan Caldwell "US Domestic Politics and the Demise of Détente" (1997) s101-102.

<sup>17</sup> Caldwell (1997) s101-102.

<sup>18</sup> Kaufman (2009) s13.

<sup>19</sup> Daalder & Destler (2009a) s96

<sup>20</sup> Carl von Clausewitz *On War* (1984) s146-147.

<sup>21</sup> Njølstad (1995) s37.

<sup>22</sup> Njølstad (1994) s104-105.

<sup>23</sup> Foreign Policy Association, 23.06.1976, *Presidential Campaign., Part 1*, s266-267.

mer politisk og økonomisk samarbeid og tettere konsultasjoner på alle nivåer.<sup>24</sup> USAs forhold til, og forhandlinger med, Sovjet skulle ikke resultere i europeisk usikkerhet. USAs målsetting var ikke et supermaktskondominat, men en verdensorden bygget rundt fred, demokrati og frihandel.<sup>25</sup>

Ved tre tilfeller i valgkampen konkretiserte Carter overfor presse og tilhørere hvilke prioriteringer han anså som viktige i NATO og det transatlantiske forsvarssamarbeidet.<sup>26</sup> I Georgia i juli 1976 framhevet han behovet for å øke koordineringen.<sup>27</sup> Carters forsvarspolitiske strategi var tett knyttet til hans økonomiske filosofi og i økonomiske spørsmål var presidentkandidaten ”a fiscal conservative” og prioriterte kostnadseffektivitet.<sup>28</sup> Derfor ønsket Carter å øke byrdedelingen i NATO. Carter foreslo fire konkrete tiltak som skulle forbedre alliansen stridsevne. For det første burde NATO i større grad anvende og integrere ny teknologi for å utvikle moderne våpensystemer.<sup>29</sup> Teknologiske løsninger for presisjonsstyring og miniatyrtutvikling ble vurdert som et billig og effektivt mottrekk til Sovjet og Warszawa-paktens konvensjonelle styrker i Sentral-Europa. For det andre var økt diplomati og samarbeid, både innad og utad, noe alliansen kunne tjene på. I NATOs interne samarbeid ble blant annet omorganisering av administrativt personell, økt standardisering av utstyr, enheter og materiell, og bedre utstyrlagring vurdert som kostnadseffektive løsninger.<sup>30</sup> For det tredje kunne restrukturering av NATOs forsvarsstyrker øke alliansens stridsevne. Han konkretiserte derimot ikke hvor disse styrkene skulle flyttes fra eller til.<sup>31</sup> Carter ga heller ingen løfter om økte styrkebidrag fra USA, men hevdet en restrukturering av USAs reservestyrker var en viktig oppgave.<sup>32</sup> Dette innebar blant annet å forbedre logistikk- og transportløsninger for å klargjøre de amerikanske styrkene til innsats i det europeiske krigsteateret.<sup>33</sup> For det fjerde trodde Carter MBFR kunne redusere den konvensjonelle asymmetrien i Sentral-Europa.<sup>34</sup> Et vellykket resultat i forhandlingene, ville øke NATOs relative gjengjeldelsesevne, noe som også ville hindre eskalasjon og bruk av kjernevåpen i en

---

<sup>24</sup> Foreign Policy Association, 23.06.1976, *Presidential Campaign, Part 1*, s268.

<sup>25</sup> Foreign policy Association, 23.06.1976, *Presidential Campaign, Part 1*, s269.

<sup>26</sup> Pond House Q&A, 27.07.1976, *Presidential Campaign, Part I*, s353ff.

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> Njølstad (1994) s105.

<sup>29</sup> Foreign Policy Association, 23.06.1976, i *Presidential Campaign, Part 1*, s272.

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> L'Express, 23.08.1976, i *Presidential Campaign Part 1*, s545.

<sup>33</sup> Foreign Policy Association, 23.06.1976, i *Presidential Campaign Part 1*, s272; Associated Press, 17.09.1976, i *Presidential Campaign, Part 2*, s776-777; Pond House Q&A, *Presidential Campaign, Part I*, s354.

<sup>34</sup> Foreign Policy Association, 23.06.1976, i *Presidential Campaign, Part 1*, 272.

eventuell konflikt. Dessuten uttalte Carter at det var ønskelig å revidere NATOs forsvarsstrategi.<sup>35</sup>

Men Carters uttalelser om det konvensjonelle styrkeforholdet mellom NATO og Warszawa-pakten var på ingen måte entydige. I et intervju den 27. juli 1976 hevdet han at NATOs og USAs konvensjonelle styrker kombinert kunne måle seg med Sovjet Unionens og Warszawa-paktens.<sup>36</sup> Med andre ord var NATOs bakkestyrker tilstrekkelig store og godt nok utrustet til å avskrekke Sovjet fra å angripe Vest-Europa. Ved andre tilfeller, både før og etter, ga Carter uttalelser som i større grad betonte den konvensjonelle asymmetrien mellom øst og vest.<sup>37</sup> Gjennom hele valgkampen understreket han behovet for å modernisere alliansens konvensjonelle kapabiliteter, noe som skulle tilsi at han ikke var tilstrekkelig overbevist om at det konvensjonelle styrkeforholdet i Europa var til NATOs fordel. Fundamentet for å opprettholde NATOs avskrekking var å modernisere, effektivisere og standardisere NATOs operasjonelle kapabiliteter. Mer effektiv ressursutnyttelse var det største forbedringspotensialet i alliansen. Carter understreket også at han ville opprettholde USAs tilstedeværelse i Europa, og styrke koblingen mellom NATOs konvensjonelle forsvarsstyrker og USAs strategiske kjernevåpen.<sup>38</sup> På en annen side kan det virke paradoksalt at en økonomisk konservativ president ønsket å styrke den konvensjonelle komponenten i NATO, siden den var kostbar sammenlignet med kjernevåpen.<sup>39</sup> I tillegg var den internasjonale økonomiske situasjonen usikker.<sup>40</sup> Carters målsetting om å øke den konvensjonelle komponenten i alliansens forsvar, ville resultere i økte investeringer i forsvarsmateriell. En konvensjonell modernisering ville derfor øke forsvarsbudsjettene for de europeiske allierte.<sup>41</sup> I talen til Foreign Policy Association understreket Carter at dette burde skje i samband med en revaluering av alliansens strategi. Endringer i NATOs forsvarsstyrker ville kun komme som et

---

<sup>35</sup> Pond House, 27.07.1976, *Presidential Campaign, Part I* s354; Foreign policy Association, 23.06.1976, i *Presidential Campaign, Part I*, s271-272; Foreign Policy Association, 23.06.1976, i *Presidential Campaign, Part I*, 273.

<sup>36</sup> Pond House Q&A, 27.07.1976, *Presidential Campaign, Part I* s359.

<sup>37</sup> Se for eksempel *Hearst Newspapers*, 22.07.1976; American Legion Annual Convention, 24.08.1976, i *Presidential Campaign, Part I*, s429, 513.

<sup>38</sup> *Hearst Newspapers*, 22.07.1976; American Legion Annual Convention, 24.08.1976, i *Presidential Campaign, vol 1, Part 1*, s429 og s513. USA bidro med omtrent en femdel av NATOs konvensjonelle styrker i 1975-76. Se for eksempel Foreign policy Association, 23.06.1976, i *Presidential Campaign, vol 1, Part 1*, s271.

<sup>39</sup> Duffield (1995) s76; Se også forholdstallene det amerikanske forsvarsbudsjettet i Jimmy Carter's Adress at Wake Forest University, 17.03.1978.

<sup>40</sup> Se Matthias Schultz & Thomas Schwartz "The Superpower and the Union in the Making" (2010a) s360ff

<sup>41</sup> Duffield (1995) s191; Njølstad (1994) s18.

resultat av sovjetiske reduksjoner.<sup>42</sup> En revaluering av NATOs strategi ville også måtte drøfte hvorvidt en konflikt i Europa ville bli kort- eller langvarig, med implikasjoner for planlegging, styrkesammensetning og doktriner for bruk av kjernevåpen.<sup>43</sup>

### 3.3 SALT II og kjernevåpen

Den viktigste enkeltsaken i Carters forsvarspolitiske plattform var å redusere supermaktens kjernefysiske våpenarsenaler, kontrollere bruk og hindre spredningen av kjernefysiske materialer. Presidentkandidaten var overbevist om at disse våpnene ville forårsake overveldende ødeleggelser om de ble tatt i bruk, uavhengig om konflikten var total eller begrenset til det europeiske kontinentet.<sup>44</sup> Carter ønsket reelle reduksjoner i supermaktens strategiske arsenaler, men han ville ikke søke ”accomodation at the expense of [U.S.] interests or the interests of [U.S.] allies”.<sup>45</sup> Sist, men ikke minst, var SALT en viktig komponent for å styrke samarbeidsdimensjonen mellom USA og Sovjet.<sup>46</sup>

Nedrustning ble en sak der Carter hevet det amerikanske ambisjonsnivået. Han kritiserte gjentatte ganger Vladivostok-avtalen som Carter mente tillot en fortsettelse av rustningskappløpet.<sup>47</sup> For eksempel hadde både USA og Sovjet kunnet øke og modernisere sine kjernevåpenarsenaler etter 1974. Ifølge Carter skyldtes dette at antallet SNDV i Vladivostok-avtalen var for høyt.<sup>48</sup> Carter ønsket derfor å inngå en avtale basert på rammene fra Vladivostok og deretter forhandle om det han kalte *reelle* reduksjoner.<sup>49</sup> I sin innsettelsestale i januar 1977 uttalte Carter at han skulle arbeide for ”the ultimate goal of eliminating all nuclear weapons from this earth”.<sup>50</sup> Listen for administrasjonens rustningskontrollpolitikk var dermed lagt, og fallhøyden tilsvarende stor. Vi skal likevel være forsiktig med å tilskrive utsagnet for stor betydning. I en tale til American Legion Convention i august 1976 hadde presidentkandidaten understreket nødvendigheten av og kontinuerlig revidere og evaluere USAs forsvarsinnsats og stridsevne. Uttalelser som ”[w]e must maintain

---

<sup>42</sup> Foreign Policy Association 23.06.1976, *Presidential Campaign, Part 1*, s 271-272.

<sup>43</sup> Foreign Policy Association 23.06.1976, *Presidential Campaign, Part 1*, s272.

<sup>44</sup> *Hearst Newspapers*, 22.07.1976, *Presidential Campaign Part 1*, s438.

<sup>45</sup> Foreign Policy Association, 23.06.1976, i *Presidential Campaign, vol 1, Part 1*, s272.

<sup>46</sup> Pond House Q&A, 27.07.1976, *Presidential Campaign, vol 1, Part I*, s356.

<sup>47</sup> Se for eksempel American Chamber of Commerce, 28.05.1975, *Presidential Campaign, vol 1, Part I*, s69.

Chicago Council of Foreign Relations, 15.03.1976, *Presidential Campaign, vol 1, Part I*, s116.

<sup>48</sup> Se for eksempel Johns Hopkins University, 02.04.1975, *Presidential Campaign, Part I*, s46-47; Chicago

Council of Foreign Relations, 15.03.1976, *Presidential Campaign, vol 1, Part I*, s116.

<sup>49</sup> United Nations, 13.05.1976, *Presidential Campaign, Part I*, s188.

<sup>50</sup> Jimmy Carter’s Inaugural Adress, 20.01.1977, *Public Papers* (tilgjengelig på nett: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=6575#axzz1PvU0WRtx>).

rough equivalency with the Soviet Union in strategic nuclear forces” og ”[o]ur allies must have conventional military capability adequate to reduce dependence on nuclear striking power” gir inntrykk av en nøktern, men rasjonell holdning til kjernefysiske våpen.<sup>51</sup> Det kan se ut til at Carter ønsket å opprettholde USAs militære posisjon vis-à-vis Sovjet, med et langsiktig og *uttalt* mål om å redusere betydningen av atomvåpen i supermaktsforholdet. Dette bekreftet han også i et intervju med den franske avisen *L'Express*, hvor han innrømmet at en eliminering av atomvåpen var lite sannsynlig i løpet av hans levetid.<sup>52</sup>

Carters holdning til atomvåpen var at enhver bruk var endelig og medførte eskalasjon.<sup>53</sup> Holdningen ville få betydning for NATOs forsvar i den militære stillingskrigen.<sup>54</sup> SALT-forhandlingene kunne stabilisere ”terrorbalansen” og det strategiske konkurranseforholdet mellom supermaktene ved å gi begge parter en kapasitet til gjensidig ødeleggelse og ”[t]he inability of either nation to defend it self against a first strike is probably the greatest deterrent to nuclear war”.<sup>55</sup> Gjensidigheten ville gjøre begge parter svært forsiktige, og unødig risikere en eskalering av konflikter i periferien. Derfor var det, etter Carters syn, viktigere å styrke NATOs konvensjonelle styrker.<sup>56</sup>

På spørsmål om hva USAs president ville gjøre om avskrekkingen i Vest-Europa sviktet, var den kommende presidenten tilbakeholden med å kommentere eller gi konkrete vurderinger for når det ville bli nødvendig å bruke kjernevåpen.<sup>57</sup> NATOs avskrekkingkonsept var som nevnt basert på kjernefysisk eskalasjonskontroll.<sup>58</sup> I motsetning til sine forgjengere, som hadde utstedt en kjernefysisk sikkerhetsgaranti til landene i Vest-Europa, uttalte Carter ved et tilfelle under valgkampen at han foretrakk en kjernefysisk ikkebruks-doktrine: ”I think that what the Soviet Union and we both would prefer is a general understanding by the world, including us, that any altercation in any region would be settled by non-nuclear forces”.<sup>59</sup> Implisitt innebar dette forslaget at en militær konflikt i Europa burde løses med konvensjonelle midler. I en slik strategi skulle de konvensjonelle styrkene avskrekke et sovjetisk angrep og, om avskrekkingen sviktet, besitte en motangrepsevne slik at

---

<sup>51</sup> American Legion Convention 24.08.1976, *Presidential Campaign*, vol 1, Part 1s512-513.

<sup>52</sup> *L'Express* 23.08.1976, *Presidential Campaign*, vol 1, Part 1s547.

<sup>53</sup> *New York Times*, 07.07.1976, A1, A12.

<sup>54</sup> Njølstad (1995) s41.

<sup>55</sup> *New York Times*, 07.07.1976, A1.

<sup>56</sup> American Legion Convention 24.08.1976, *Presidential Campaign*, vol 1, Part 1s513.

<sup>57</sup> *Hearst Newspapers*, 22.07.1976, i *Presidential Campaign*, vol 1, Part , s429.

<sup>58</sup> Daalder (1991) s40-53

<sup>59</sup> Pond House Q&A, i *Presidential Campaign*, vol 1, Part 1, s359.

motstanderen ble tvunget tilbake. Men en slik strategi ville representert et betydelig brudd NATOs avskrekkings- og forsvarsstrategi.<sup>60</sup> Men det var flere usikkerhetsmomenter i en konvensjonell strategi. Hvordan ville en motstander med atomvåpen forholde seg til en slik ikke-bruksdoktrine i en krisesituasjon om dens vitale interesser var truet? Den tradisjonelle oppfatningen av rustningskappløp og sikkerhetsdilemmaet i internasjonal politikk innebærer et aksjon-reaksjonsmønster, der usikkerheten til motstanderens intensjoner, og etterretning om motstanderens kapabiliteter, gjør statsledere svært konservative i forsvarsplanleggingen.<sup>61</sup> Ved et annet tilfelle uttalte Carter at han var beredt til å befale et kjernefysisk angrep om USAs sikkerhet var truet.<sup>62</sup> Som i uttalelsene om forsvarsbudsjettet og det konvensjonelle styrkeforholdet, var det tvetydighet i presidentkandidatens holdning til kjernefysisk avskrekking og bruk av kjernevåpen.

Likevel står Carters kjernefysiske ikkebruks-doktrine og vektleggingen av konvensjonell avskrekking i skarp kontrast til europeernes foretrukne avskrekkingsfilosofi. Selv om usikkerhet var et viktig premiss for forsvarsplanleggingen, kunne ikke en motstander være sikker på å oppnå sine politiske målsettinger gjennom et militært angrep på Vest-Europa fordi NATO kunne gjengjelde med kjernefysiske våpen.<sup>63</sup> Dermed ble motstanderen hindret fra å kalkulere ved hjelp av statistiske variabler.<sup>64</sup> Selv om tall, etterretning eller andre variabler i et gitt tilfelle kan tale for et angrep, vil man også måtte inkorporere et element av usikkerhet.<sup>65</sup> Usikkerheten og de psykologiske aspektene ville dermed hindre et angrep. Avskrekkingen fra USAs strategiske styrker ble tradisjonelt opprettholdt ved å sikre en gjengjeldelsesstyrke, for eksempel langtrekkende bombefly og undervannsbåter, som ville brukes til straffe fienden etter et førsteslagsangrep. På en annen side ville en ikke-bruksdoktrine fjernet dette usikkerhetsmomentet og dermed svekke NATOs avskrekking.

### 3.4 En ny utenrikspolitikk

Som et resultat av den økende kritikken mot Nixon og Ford, hadde Jimmy Carter vektlagt å endre amerikansk utenrikspolitikk under valgkampen. Dette ble også reflektert i den

---

<sup>60</sup> Daalder (1991) s102-105

<sup>61</sup> Robert Jervis "Was the Cold War a Security Dilemma?" (2001) s36-38.

<sup>62</sup> Hearst Newspaper, 22.07.1976, *Presidential Campaign, vol 1, Part 1* s429.

<sup>63</sup> Både under Kennedy og Johnson, med filosofien gjensidig sårbarhet (Mutual Assured Destruction, MAD), og under Nixon og Ford, med filosofien begrensede angrep (Limited Nuclear Options, LNO), var usikkerhet et grunnleggende premiss for avskrekkingen. For den strategiske debatten, utviklingen og forskjellen mellom MAD og LNO, se for eksempel Freedman (1981) s333-395.

<sup>64</sup> Payne (2011).

<sup>65</sup> Payne (2011).

innkommende administrasjonens utenrikspolitisk plattform, som hvilte på fem forutsetninger.<sup>66</sup> Under valgkampen i 1976 uttalte Jimmy Carter at det var i USAs interesse å styrke partnerskapet til industristatene i Vest-Europa og Japan.<sup>67</sup> Denne uttalelsen innebar en nedtoning av det ensidige diplomatiske fokuset på Sovjetunionen til fordel for USAs økonomiske og sikkerhetspolitiske samarbeidspartnere. Åpnere markeder, færre handelshindringer, økt samarbeid og koordinering mellom de ledende økonomiske regionene i Nord-Amerika, Vest-Europa og Nordøst-Asia skulle sjokkstarte verdensøkonomien etter den globale resesjonen etter oljekrisen i 1973-74, i tråd med tankegodset fra Den trilaterale kommisjonen.<sup>68</sup> For det andre skulle USA reversere det kjernefysiske våpenkappløpet, først gjennom rustningskontroll og deretter gjennom reell nedrustning.<sup>69</sup> For det tredje skulle USA føre en utenrikspolitikk basert på fornuft, moral og menneskerettigheter. Dette var en eksplisitt kritikk av Kissingers *realpolitik*. USAs diplomatiske framferd i verden skulle gjenspeile amerikanske verdier.<sup>70</sup> Vietnam-krigen og Watergate hadde bidratt til en oppløsning av den innerikspolitiske konsensusen om USAs rolle i den kalde krigen. Administrasjonens kampanje for, og vektlegging av, menneskerettigheter var et forsøk på å bygge bro mellom innen- og utenrikspolitikken, og dermed oppnå ny konsensus om USAs rolle i internasjonal politikk.<sup>71</sup> For det fjerde skulle USA styrke samarbeidet med utviklingsland og tidligere kolonier, ved å redusere fattigdom, forurensning og redusere USAs våpeneksport.<sup>72</sup> Sist, men ikke minst, skulle Carter-administrasjonen arbeide for en ny og gjensidig avspenningspolitikk med Sovjet.<sup>73</sup> I valgkampen understreket Carter at samarbeidskomponenten i supermaktenes tosidige forhold måtte utvides. Samtidig skulle ikke forholdet til Sovjet gå på bekostning av forholdet til de allierte. Ifølge Carter skulle det tosidige forholdet mellom USA og Sovjet "to the maximum extent possible (...) reflect the combined views of democracies".<sup>74</sup> Som et symbol på denne prioriteringen reiste visepresident Mondale til Europa den 24. januar 1977, få dager etter Carters innsettelse.

---

<sup>66</sup> Memorandum for the Vice-President, Zbigniew Brzezinski et al. From Rick Hutcheson, Subject: Re: Public Understanding of the President's Foreign Policy, 19.04.1977, s1ff.

<sup>67</sup> Foreign Policy Association 23.06.1976, *Presidential Campaign, vol 1, Part 1*, s267.

<sup>68</sup> Brzezinski (1985) s7; Judt (2007) s 455; Daalder & Destler (2009) s96, 99.

<sup>69</sup> Jimmy Carter's Inaugural Address, 20.01.1977, *Public Papers*.

<sup>70</sup> Johns Hopkins University 02.04.1975, *Presidential Campaign, Part 1*, s46-47.

<sup>71</sup> Smith (1986) s49.

<sup>72</sup> Menneskerettighetspolitikken ble også reflektert i dette aspektet ved administrasjonens politikk og målsettinger. Njølstad (1995) s10.

<sup>73</sup> Njølstad (1995) s10.

<sup>74</sup> Foreign Policy Association, 23.06.1976, *Presidential Campaign, vol 1, Part 1*, s268.



Carter hevdet Sovjet hadde unyttet og dratt ensidige fordeler av détente under Nixon og Ford. Dessuten hadde Kissinger overdrevet fordelene med avspenningen overfor det amerikanske folk, og derfor måtte avspenningspolitikken fornyes og endres om politikken skulle ha innenrikspolitisk legitimitet og støtte.<sup>75</sup> Fordelene av samarbeidet måtte tilfalle begge supermaktene.

### 3.5 Kollegialitet, rivalisering og splittelse

Carters utenrikspolitiske rådgivere støttet prinsipielt opp om de utenrikspolitiske målsettingene, men under overflaten lå latente motsetninger.<sup>76</sup> I forskningslitteraturen er det spesielt uenigheten mellom Brzezinski og Vance som trekkes fram i ulike analyser av administrasjonens utenrikspolitikk.<sup>77</sup> Konflikten hadde sitt utspring i ulike personligheter, stil, prioriteringer og virkemidler. Ifølge Hamilton Jordan, Carters stabssjef i Det hvite hus, representerte Cyrus Vance "collegiality, [...] hard work and a steady course".<sup>78</sup> I motsetning til Carter og Brzezinski, hadde Vance utenrikspolitisk erfaring. Han argumenterte for en politikk der USA *måtte* fokusere på Sovjet om avspenningspolitikken skulle styrkes og utvides. Vance trodde derfor at det var nødvendig å forbedre relasjonene til Sovjet, i tillegg til å forbedre relasjonen til USAs allierte.<sup>79</sup> Dette ble også til dels reflektert i den praktiske politikken. Carters prioritering av nedrustningsforhandlingene og mekanismer for diplomatisk krisehåndtering i 1977 og 1978 økte i praksis utenriksdepartementets betydning om vi sammenligner med for eksempel Nixons periode.<sup>80</sup> For både Vance og Carter var ferdigstillingen av SALT II det viktigste elementet i avspenningspolitikken.<sup>81</sup>

Administrasjonens innledende agitasjon for menneskerettigheter i 1977 og 1978 ble en kime til spenning mellom Vance og Brzezinski, men også mellom Carter og de europeiske allierte.<sup>82</sup> I utgangspunktet støttet Vance menneskerettighetskampanjen og trodde den kunne gjenopprette USAs internasjonale anseelse og øke landets legitimitet. Samtidig advarte han

---

<sup>75</sup> Chicago Council on Foreign Relations, 15.03.1976, *Presidential Campaign, vol 1, Part 1*, s116.

<sup>76</sup> Njølstad (1995) s10-11; Dumbrell (1995) s197.

<sup>77</sup> Se for eksempel Njølstad (1995) kap 1; Smith (1986) kap 2; Smith (2005) kap 11; John Newhouse *War and Peace in the Nuclear Age* (1989) kap 11.

<sup>78</sup> Sitatet er gjengitt i Dumbrell (1995) s 196.

<sup>79</sup> Vance (1983) s445-446.

<sup>80</sup> Dumbrell (1995) s196.

<sup>81</sup> Vance (1983) s445; Smith (1986) s69.

<sup>82</sup> Memorandum for the President from Zbigniew Brzezinski, Subject: Weekly National Security Report #7, 01.04.1977, s1, Brzezinski Collection, Subject File, Folder: Weekly Reports (to the President) [heretter *Weekly Reports*] 1-15, Box 41, JCL.

mot å bruke menneskerettighetene som et maktpolitisk virkemiddel. Vance trodde dette ville skade SALT og det bilaterale forholdet til Sovjet generelt.<sup>83</sup> En reduksjon av det militære trusselbildet gjennom rustningskontroll var det beste virkemiddelet for å redusere "the level of conflict and to discover the areas of mutual interest through quiet bargaining [...] and to seek a new spirit of cooperative diplomacy".<sup>84</sup> Avspenningspolitikken kunne bare utvides om USA fokuserte på supermaktenes fellesinteresser og muligheter for samarbeid.

Det var en viss enighet innad i administrasjonen om at konflikten mellom USA og Sovjet ville fortsette i overskuelig framtid.<sup>85</sup> Brzezinski så Sovjet som en ekspansjonistisk makt, men på en annen side var han skeptisk til Sovjets evne til å gjennomføre en ekspansiv politikk på grunn av landets interne økonomiske og sosiale problemer.<sup>86</sup> Dette var en av årsakene til at Brzezinski, i større grad enn Vance, vektla å forbedre relasjonene til USAs allierte og omforme disse til en indre kjerne i verdenspolitikken.<sup>87</sup> På dette punktet hadde Brzezinski støtte av Carter. Sikkerhetsrådgiveren og utenriksministeren hadde derfor ulike vurderinger av SALT og forhandlingenes betydning for détente og samarbeidet mellom USA og Sovjet. Brzezinski støttet prinsipielt opp om målsettingen om å reversere våpenkappløpet, men mente USA burde bruke forhandlingene til å demme opp Sovjet og til å støtte opp om USAs strategiske posisjon.<sup>88</sup> Ifølge sikkerhetsrådgiveren hadde SALT I og Vladivostok-avtalen gitt Sovjet store fordeler. Derfor foretrakk ikke Brzezinski reduksjoner for deres egen skyld.<sup>89</sup> Også i menneskerettighetskampanjen var det stor avstand mellom Brzezinski og Vance. Brzezinski støttet menneskerettighetskampanjen fordi den satte Sovjet på defensiven etter CSCE. Derfor burde USA utnytte denne komponenten offensivt, i kontrast til Vances forsiktige tilnærming.<sup>90</sup>

Ifølge Olav Njølstad var det tre tankestrømninger eller hovedretninger i Carters holdning til Sovjet i valgkampen 1975 og 1976. For det første skulle USA utvide og fordype samarbeidsdimensjonen i détente. For det andre trodde han det var mulig og samarbeide med Sovjet for å løse globale utfordringer. Og for det tredje skulle USA samarbeide med Sovjet

---

<sup>83</sup> Memorandum for Jimmy Carter from Cyrus Vance, Subject: Overview of Foreign Policy Issues and Positions, gjengitt i Vance (1983) s443; WGBH Open Vault-Interview with Paul C Warnke, 1986, Part 3; Njølstad (1995) s10; Vance (1983) s441.

<sup>84</sup> Njølstad (1995) s12.

<sup>85</sup> Vance avviste dermed virkemidlet "linkage". Se Smith (1986) s41.

<sup>86</sup> Dumbrell (1995) s196.

<sup>87</sup> Brzezinski (1985) s148; Njølstad (1995) s9.

<sup>88</sup> Njølstad (1995) s9-10; Dumbrell (1995) s197.

<sup>89</sup> Dumbrell (1995) s197.

<sup>90</sup> Vaughan (2009).

for å redusere våpensalg til utviklingsland, hindre spredningen av atomvåpenteknologi og øke rustningskontrollen.<sup>91</sup> Målsettingen om å utvide détente hvilte på forutsetningen om gjensidighet. Om Sovjet viste tilbakeholdenhet i regionale konflikter, respekterte grunnleggende menneskerettigheter og var villige til å redusere sine konvensjonelle og kjernefysiske våpenprogrammer ville de motta amerikanske innrømmelser i form av et utvidet samarbeid.<sup>92</sup> For Vance var SALT forutsetningen for en eventuell utvidelse av forholdet. Derfor burde USAs hovedprioritet være å redusere spenningen mellom Washington og Moskva slik at farene for konflikt mellom supermaktene ble minsket.<sup>93</sup> For Brzezinski var målsettingen å demme opp Sovjet, uansett om det gjaldt menneskerettigheter, rustningskontroll eller støtte til parter i regionale konflikter.<sup>94</sup>

### 3.6 Sammenfatning

Selv om Jimmy Carter var uerfaren, var hans valgkampbudskap å endre amerikansk utenrikspolitikk. Han ønsket å redusere betydningen av supermaktsforholdet, styrke samarbeidet med USAs allierte og arbeide for menneskerettigheter og fattigdom i den tredje verden. Carter hadde også ideer om hvordan USAs forsvarsmakt og sikkerhetspolitiske forpliktelser skulle håndteres. For eksempel ønsket han å redusere kjernevåpnenes betydning i supermaktsforholdet og gjennomføre det han kalte reelle reduksjoner. Men for å nå denne målsettingen *måtte* USA fokusere den diplomatiske innsatsen inn mot Sovjet. Paradoksalt nok så det ut til at administrasjonen ville ”reform, negotiate with, and ignore the U.S.S.R, all at the same time”.<sup>95</sup> Disse motsetningene var også synlige i holdningene til NATO. Carter ønsket å styrke samarbeidet med Vest-Europa og forbedre NATOs konvensjonelle forsvar. På en annen side ville ikke dette være forenelig med løftene om å kutte forsvarsbudsjettet. Det var derfor en rekke latente spenninger i presidentkandidatens valgkampløfter og i administrasjonens utenrikspolitiske program.<sup>96</sup> Motsetningene ble speilet i Carters utenrikspolitiske beslutningssystem som var utformet for å styrke presidentens kontroll, noe sikkerhetsrådgiverens posisjon i Det nasjonale sikkerhetsrådets SCC indikerte. På en annen side kunne hans manglende utenrikspolitiske erfaring begrense muligheten til å fylle den

---

<sup>91</sup> Njølstad (1995) s11.

<sup>92</sup> Njølstad (1995) s13.

<sup>93</sup> Vance (1983) s445.

<sup>94</sup> Dumbrell (1995) s197.

<sup>95</sup> Gaddis (2005) s346.

<sup>96</sup> Smith (1986) s12-18.

utenrikspolitiske lederrollen.<sup>97</sup> Men også andre faktorer forsterket motsetningene. I en innenrikspolitisk kontekst var senatorene i Kongressen motvillig til å godkjenne mange av presidentens utenrikspolitiske initiativer etter Vietnam.<sup>98</sup> Dette sammenfalt med sammenbruddet i opinionen og den innenrikspolitiske konsensusen om USAs internasjonale rolle i den kalde krigen. Også den internasjonale konteksten var i endring. Vedvarende økonomiske vansker og større gjensidig økonomisk avhengighet kompliserte USAs valg av utenrikspolitiske virkemidler.<sup>99</sup> Da Brzezinski manøvrerte seg i posisjon, og inntok en mer dominerende posisjon i formuleringen av Carter-administrasjonens utenriks- og oppdemmingspolitikk, ble det klart at Carter ikke kom til å innskrenke sikkerhetsrådgiverens rolle.<sup>100</sup> I det følgende skal jeg undersøke hvilken innvirkning diskusjonene i Det nasjonale sikkerhetsrådet hadde på forsvarsminister Harolds Browns initiativer i NATO i 1977 og 1978.

---

<sup>97</sup> Gaddis (2005) s347.

<sup>98</sup> Thomas M Franck & Edward Wesiband *Foreign Policy by Congress* (1979).

<sup>99</sup> Dumbrell (1995) s198.

<sup>100</sup> For eksempel artikulerte Brzezinski administrasjonens utenrikspolitikk offentlig, etter ønske fra Carter. I 1978 var det Brzezinski, og ikke Vance, som besøkte Kina i et forsøk på å normalisere forholdet mellom landene. Se Carter (1982) s47.

## 4 Fornyet innsats - NATOs konvensjonelle forsvarsevne

I tråd med trilateralismen stod målsettingen om å styrke samarbeidet med de allierte i Vest-Europa høyt på Carter-administrasjonens prioriteringsliste da presidenten inntok Det hvite hus i januar 1977.<sup>1</sup> Harold Brown utnevnte for eksempel Vest-Europa til USAs geopolitiske hovedprioritet samme dag som han ble presentert som forsvarsminister.<sup>2</sup> Tidligere hadde de allierte uttrykt bekymring over den innkommende presidentens løfter om å gjennomføre radikale kutt i de amerikanske forsvarsutgiftene.<sup>3</sup> Dette var en av årsakene til at visepresident Walter Mondale reiste til Europa for å forsikre de allierte om USAs prioriteringer umiddelbart etter Carters innsettelse.<sup>4</sup> Selv om Carter i valgkampen hadde uttalt seg tvetydig om den konvensjonelle styrkebalansen i Europa, var presidenten inneforstått med at NATO hadde et ufordelaktig utgangspunkt stilt overfor Sovjets og Warszawa-paktens styrker.<sup>5</sup> Den politiske avspenningen hadde redusert trusselbildet på kontinentet, men målsettingen om å modernisere NATOs konvensjonelle forsvar ble forsterket av Warszawa-paktens kvantitative og kvalitative opprustning ved sentralfronten.<sup>6</sup> I Carter-administrasjonens øyne var opprettholdelsen av den konvensjonelle styrkebalansen viktigere enn en asymmetri i taktiske kjernevåpen. Derfor trodde de ikke NATOs avskrekkingstrussel kunne styrkes ved å forbedre eller øke alliansens taktiske kjernevåpen, men heller gjennom en omfattende styrking av NATOs konvensjonelle forsvar. Hvorfor prioriterte Carter-administrasjonen å styrke den konvensjonelle komponenten i NATOs forsvar? Ble de potensielle virkningene av USAs initiativer vurdert i NSC?

### 4.1 Vurderinger av den konvensjonelle styrkebalansen

En rekke utredninger og rapporter la grunnlaget for administrasjonens forsvarspolitiske prioriteringer og initiativ i 1977 og 1978. En økt vektlegging av de konvensjonelle styrkene i NATOs forsvar ville ha både politiske og militær-strategiske konsekvenser for avskrekkingens funksjon i Vest-Europa. For det første ville det endre de taktiske kjernevåpenenes rolle og funksjon i NATOs strategi, noe som igjen ville åpne for en ny og opprivende debatt om alliansens forsvarsstrategi og NATOs krigsplaner for en konflikt med

---

<sup>1</sup> Brzezinski (1985) s53,55-56.

<sup>2</sup> Department of Defense, *Authorization for Appropriations for Fiscal Year 1978*, 01.02.1977, s181-185.

<sup>3</sup> Auten (2008) s152.

<sup>4</sup> Auten (2008) s150.

<sup>5</sup> Duffield (1995) s214.

<sup>6</sup> Se Walsh (2008) s109.

Warszawa-pakten. For det andre ville en økt vektlegging av konvensjonell stridsevne ha politiske konsekvenser, i form av økte økonomiske kostnader for de allierte og/eller en fornyet diskusjon om byrdedelingen i alliansen.

I 1976 hadde NATOs forsvarsministre bestemt at alliansen måtte iverksette en samlet innsats for opprettholde en tålelig militær styrkebalanse i Europa.<sup>7</sup> I desember samme år konkluderte NATOs forsvarsministre at

there is a need for all of the Allies to undertake further measures if the Alliance is to reverse effectively the adverse trends in the NATO-Warsaw Pact conventional military balance. Accordingly, Ministers agreed that further strengthening is needed in NATO's conventional defences.<sup>8</sup>

Det var tre årsaker til de nye vurderingene av styrkebalansen. For det første hadde de amerikanske troppene og tilstedeværelsen i Europa blitt redusert under Vietnam-krigen. Krigen ble etterfulgt av reduksjoner i USAs økonomiske bevilgninger til de amerikanske NATO-styrkene.<sup>9</sup> Riktignok hadde Ford-administrasjonen reversert trendene noe, for eksempel med godkjenningen av POMCUS-planen for å øke forhåndslagring av materiell, og ved å støtte senator Sam Nunn (D-GA) lovforslag i 1974 som erstattet 18000 amerikanske reservestyrker med omtrent 14000 kampklare styrker.<sup>10</sup> For det andre hadde Frankrike trukket seg ut av NATOs integrerte forsvarsstruktur, noe som resulterte i estimater hvor franske styrker ble utelatt fra NATOs totale stridsevne.<sup>11</sup> For det tredje ble Warszawa-paktens forsvarsstyrker forsterket etter 1968. Samlet bidro dette til negative og mer pessimistiske estimater av styrkebalansen.<sup>12</sup>

Carters hovedprioritet i januar 1977 var ikke bare å fortsette prosessene som hadde blitt igangsatt under Ford, men å utvide dem.<sup>13</sup> Målsettingen var en omfattende styrking av det transatlantiske samarbeidet og en forbedring av NATOs konvensjonelle forsvar. Kun en felles vestlig innsats kunne hindre, og dermed avskrekke, en sovjetisk offensiv mot Vest-

---

<sup>7</sup> NATO Defense Planning Committee "Final Communique", Brussel, 10-11.06.1976, (tilgjengelig på nett: <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c760610a.htm>).

<sup>8</sup> NATO Defence Planning Committee, "Final Communique" 7-8.12.1976, (tilgjengelig på nett: <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c761207a.htm>).

<sup>9</sup> Duffield (1995) s182; William P. Mako *US Ground Forces and the Defense of Central Europe* (1983) s21-22.

<sup>10</sup> POMCUS – Pre-Positioning Of Materiel to Unit Sets - var en plan for forhåndslagring av krigsmateriell i Vest-Europa for soldater stasjonert i USA som skulle forsterke NATOs forsvar. *Department of Defense Annual Report for Fiscal Year 1977*, s231; Walsh (2008) s111-112.

<sup>11</sup> David P. Calleo *Beyond American Hegemony: The Future of the Western Alliance* (1987) s159-160.

<sup>12</sup> Congressional Budget Office, *Assessing the NATO/Warsaw Pact Military Balance*, desember 1977, s43.

<sup>13</sup> Memorandum for the Vice President, Zbigniew Brzezinski et.al., Subject: Re: Public Understanding of the President's Foreign Policy, 19.04.1977, s39ff.

Europa.<sup>14</sup> Carter ønsket også å utjevne den konvensjonelle styrkebalansen mellom NATO og Warszawa-pakten i MBFR.<sup>15</sup> I 1977 gjorde Carter heller ingen store endringer i Ford-administrasjonens taktiske kjernevåpenprogrammer i det reviderte forsvarsbudsjettet for 1978 (Fiscal Year 1978, FY78), noe som indikerte at USA, på sikt, ville utvikle og utplassere mer effektive og militær-operasjonelle kjernevåpen i Vest-Europa.<sup>16</sup> Men i 1977 var ikke Carter-administrasjonens forsvarspolitiske prioriteringer innrettet mot kjernefysisk avskrekking. Tvert om, var USAs målsetting å mobilisere NATO til en fornyet innsats for å forbedre alliansens konvensjonelle stridsevne. I februar 1977 startet Carter-administrasjonen derfor en intern planleggings- og utredningsprosess for å styrke NATO og det transatlantiske samarbeidet. Ett av verktøyene i en slik prosess var et såkalt Presidential Review Memorandum (PRM).<sup>17</sup> Avhengig av hva som skulle undersøkes, ble arbeidet ledet av sikkerhetsrådgiveren, utenriksministeren eller forsvarministeren.<sup>18</sup> Når undersøkelsen var ferdigstilt, ble studiens hovedfunn og NSCs konklusjoner gitt til presidenten i form av et sammendrag forfattet av sikkerhetsrådgiveren. På bakgrunn av dette skrev presidenten eller sikkerhetsrådgiveren et presidentdirektiv (PD), som dannet grunnlaget for en bestemt politikk.<sup>19</sup> Et av de første initiativene i den interne utredningsprosessen ble Presidential Review Memorandum 9 (PRM-9), "Comprehensive review of European Issues".<sup>20</sup> PRM-9 skulle gi

a general examination of NATO's basic military posture and overall force structure and current strategy and tactics [...] The review should consider: [...] whether a basic NATO review of important aspects of the Alliance's strategy and doctrine would be appropriate.<sup>21</sup>

---

<sup>14</sup> Department of Defense *Annual Report for Fiscal Year 1975*, s95; Department of Defense *Authorization for Appropriations for Fiscal Year 1978*, s109; Department of Defense *Appropriations for Fiscal Year 1978, Posture Statement*, s228-229.

<sup>15</sup> Presidential Review Memorandum/NSC-6 *Mutual Balanced Force Reduction Talks* [heretter PRM-6] 21.01.1977, (tilgjengelig på nett: <http://www.fas.org/irp/offdocs/prm/prm06.pdf>); Memorandum for the President from Zbigniew Brzezinski, Subject: Summary of Conclusions of SCC Meeting on MBFR, February 7, 10.02.1977, NSA Staff Material [heretter *staff material*], Box 3, Folder 3, Document 6 [CREST, NLC-17-3-3-6-1], JCL.

<sup>16</sup> Auten (2008) s149. Se kapittel 6.

<sup>17</sup> Det kan nevnes at Carter endret navnene på de mest sentrale dokumentene i denne sikkerhetspolitiske beslutningsprosessen, men det kan hevdes at endringen var av en mer kosmetisk art. Det som under Nixon og Ford het *National Security Study Memorandum* (NSSM) ble erstattet med *Presidential Review Memorandum* (PRM). Og *National Security Decision Memorandum* (NSDM) ble erstattet med *Presidential Directive* (PD). Se <http://www.fas.org/irp/offdocs/prm/index.html>

<sup>18</sup> Dumbrell (1995) s194-195.

<sup>19</sup> Brzezinski (1985) s61.

<sup>20</sup> Presidential Review Memorandum 9 [heretter PRM-9] "Comprehensive Review of European Issues", 01.02.1977, (tilgjengelig på nett: <http://www.fas.org/irp/offdocs/prm/prm09.pdf>).

<sup>21</sup> PRM-9, 01.02.1977, s1.

Seksjonen om NATO understreket behovet for nye analyser av alliansens reaksjonstid, fordi det ble stilt spørsmål ved NATOs forsvarsevne umiddelbart etter et krigsutbrudd. I tillegg drøftet PRM-9 om NATO burde revidere sin forsvarsstrategi.<sup>22</sup> Mange av disse temaene ble flettet inn i undersøkelsen PRM-10, "Force Posture and Contingency Assessments" som skulle legge grunnlaget for en revisjon av USAs globale forsvarsstrategi.<sup>23</sup> I PRM-9 var målsettingen å undersøke USAs samarbeid med de allierte og hvordan ulike institusjoner, for eksempel EF, NATO og Organisasjonen for økonomisk samarbeid (OECD), kunne utnyttes til USAs fordel. Administrasjonen ønsket med dette å utrede nye mekanismer for planlegging, integrering og gjennomføring av en bredt forankret oppgradering av NATOs konvensjonelle stridsevne.<sup>24</sup> Carter var tidlig i prosessen interessert i å innlede en ny strategidebatt i NATO, slik PRM-9 anbefalte, men ble overbevist av Brzezinski om ikke å gjøre noen endringer på dette feltet.<sup>25</sup> Brzezinski trodde at en ny debatt i NATO ville så tvil om USAs utvidede avskrekking og øke misnøyen med den amerikanske dominansen i alliansen.<sup>26</sup> Oppgraderingen skulle iverksettes *uten* å endre NATOs institusjoner.<sup>27</sup>

## 4.2 Nunn, Bartlett og Komer – gamle ideer i ny innpakning

Umiddelbart etter Carters innsettelse ble også rapporten *NATO and the new Soviet Threat* offentliggjort.<sup>28</sup> Senatene bak rapporten, Sam Nunn og Dewey Bartlett (R-OK), var to av Kongressens viktigste støttespillere for NATO og europeiske sikkerhetsspørsmål.<sup>29</sup> Nunn hadde bygget seg et rykte som en spesialist på NATO i Senatet og hadde tidligere, på oppdrag fra Schlesinger, skrevet en rapport om alliansens taktiske kjernevåpen. Schlesinger brukte

---

<sup>22</sup> PRM-9, 01.02.1977, s2.

<sup>23</sup> Se nedenfor.

<sup>24</sup> Memorandum for the Vice President et al., Subject: PRM/NSC-9: Follow-up Studies, 22.04.1977, Staff material, Box 27, Folder: 2, Document 7, [CREST NLC-17-27-2-7-5], JCL; Memorandum for Zbigniew Brzezinski from Gregory F Treverton, Subject: Follow-up on PRM/NSC-9:Europe, 22.04.1977, Staff Material, Box17, Folder: 27, Document 2, [CREST NLC-17-27-2-7-5], JCL; Memorandum for the President from Zbigniew Brzezinski, Subject: PRM/NSC-9 – Where to go from here, undated, Staff Material, Box, 27, Folder: 2, Document 2, [CREST NLC-17-27-2-7-5], JCL.

<sup>25</sup> Memorandum for The President from Zbigniew Brzezinski, Subject: Weekly National Security Report #2, 26.02.1977, Donated Historical Material-Zbigniew Brzezinski Collection [heretter *Brzezinski Collection*], Subject File, Folder: Weekly Reports [to the President], 1-15 [2/77-6/77], Box 41, JCL.

<sup>26</sup> Auten (2008) s155.

<sup>27</sup> Memorandum to the President from Zbigniew Brzezinski, Subject: Weekly National Security Report #2, 26.02.1977.

<sup>28</sup> *NATO and the new Soviet threat – Report of Sam Nunn & Dewey Bartlett* (1977). Rapporten nevnes blant annet i Memorandum to The President from Brzezinski, Subject: Your meeting with General Haig, 28.01.1977, i National Security Adviser, Agency File [heretter *NSA Agency File*], Folder: NATO 2-3/77, Box 11, JCL.

<sup>29</sup> Memorandum from Brzezinski to the President Subject: no subject, 28.01.1977, NSA Agency File, Box 11, Folder: NATO 2-3/77, JCL.



denne i Kongressen for å få gjennomslag for Nixon-administrasjonens taktiske kjernevåpenprogrammer i 1975.<sup>30</sup>

I 1977 hadde Nunn og Bartlett andre bekymringer. Med støtte fra medlemmene i Senatets forsvarskomiteé, advarte de Carter; NATOs forsvarsplanlegging tok ikke Warszawa-paktens konvensjonelle opprustning på alvor.<sup>31</sup> I Nunn-Bartlett-rapporten ble det hevdet at de sovjetiske styrkene som var utplassert ved sentralfronten i fredstid var utstyrt og forberedt på å gjennomføre et *blitzkrieg*-angrep. Om dette var tilfellet ville NATO ha svært kort reaksjons- og mobiliseringstid, fordi store deler av alliansens konvensjonelle forsvar var basert på amerikanske forsterkningsstyrker.<sup>32</sup> Videre fryktet Nunn og Bartlett at et sovjetisk angrep ville gjennomføres raskt. Dermed ville Warszawa-paktens militære målsettinger kunne oppnås før NATO ble forsterket med ytterligere mannskap.<sup>33</sup> Rapporten argumenterte derfor for å styrke og forbedre NATOs mobiliserings- og forsterkningskapasiteter. Kun gjennom å øke beredskapen hos de europeiske styrkene og forbedre den amerikanske intervensjonskapasiteten, slik at amerikanske og europeiske styrker kunne være på plass i Europa kort tid etter et krigsutbrudd, ville alliansen minimere effektene av rapportens estimater.<sup>34</sup>

Implisitt i Nunn og Bartletts resonnement var senkingen av den kjernefysiske terskelen. Om Vest-Europa ble angrepet, ville NATO bli nødt til å ta i bruk atomvåpen, og dermed eskalere konflikten, for å hindre et militært nederlag. Men det ble også stilt spørsmålstegn ved dette i rapporten, gitt angrepets hastighet.<sup>35</sup> USA ville derfor stå overfor et vanskelig valg. Enten måtte presidenten gi ordre om å ta i bruk taktiske kjernevåpen på et tidlig tidspunkt, og dermed eskalere konflikten før alliansen fikk mobilisert sine reservestyrker. Eller så måtte NATO ta i bruk taktiske kjernevåpen med Warszawa-paktens

---

<sup>30</sup> Memorandum to the Henry Kissinger, through Mr Sonnenfeldt, from Arthur A Hartman & Thomas Stern, Subject: The DOD Modernization Program for Tactical Nuclear Forces in Europe, 11.09.1975, i *The Euromissiles Crisis and the End of the Cold War, 1977-1987, Part 2: International Diplomacy 1975-1979* [heretter *Euromissiles Crisis*].

<sup>31</sup> Auten (2008) s150.

<sup>32</sup> Forsterkningsstyrkene tilsvarte fem divisjoner, som vil si mellom 85000 og 105000 mann. Se Lucas Fischer "Defending the Central Front" (1977) s23.

<sup>33</sup> Disse analysene var påvirket av general James Hollingsworths rapport og analyser av forswarets stridsevner i 1976. Se Auten (2008) s151.

<sup>34</sup> De mest negative vurderingene av styrkebalansen beskrev en sovjetiske fordel i kampklare avdelinger vis-a-vis NATO i en ratio på 2,4 til 1 etter mobilisering + 14 dager. Se Congressional Budget Office, "Assessing the NATO/Waraw Pact Military Balance", desember 1977, xvi; Auten (2008) s150. En mer optimistisk vurdering beskrev 975 000 styrker i Warszawapakten, mot NATOs 814 000. Dette gir en ratio på 1,2 til 1. Se Allin (1995) s82.

<sup>35</sup> Auten (2008) s150.

styrker dypt inne på vesteuropeisk territorium. Begge løsningene var politisk umulige.<sup>36</sup> Den første løsningen var politisk uakseptabel for amerikanske beslutningstakere fordi eskaleringen ville komme for tidlig, med usikre konsekvenser for USAs sikkerhet på grunn av Sovjets interkontinentale gjengjeldelsesevne. Den andre løsningen var politisk uakseptabel for Vest-Europas regjeringer, og spesielt i Vest-Tyskland, fordi det ville forårsake massive sivile tap og ødeleggelser på kontinentet. Hovedkonklusjonen i Nunn-Bartlett-rapporten var derfor at NATO måtte forbedre og øke sine konvensjonelle styrker og revurdere sin reaksjonstid for å utligne Warszawa-paktens hurtige mobilisering.<sup>37</sup> De anbefalte også å øke forhåndslagringen av materiell og utstyr i Europa for amerikanske forsterkningsstyrker. Sist, men ikke minst, anbefalte rapporten å fortsette moderniseringsplanene av alliansens kjernevåpen.<sup>38</sup> NATOs avskrekking ville kun styrkes med en bred og koordinert innsats som forsterket *alle* komponentene i alliansens triade.

Lignende vurderinger av den konvensjonelle styrkebalansen hadde også påvirket Nixon og Fords forsvarspolitiske prioriteringer i perioden 1974 til 1976, særlig den militær-strategiske begrunnelsen for å modernisere NATOs kjernevåpen.<sup>39</sup> Både Schlesinger og Rumsfeld argumenterte for å utvikle, modernisere og utplassere taktiske kjernevåpen og å øke den konvensjonelle stridsevnen.<sup>40</sup> I samme periode hadde forsvarsdepartementet satset på å utvikle ny konvensjonell våpenteknologi som skulle gjøre NATO i stand til å utføre en ny form for "counterforce".<sup>41</sup> Konvensjonell krigføring med moderne teknologi representerte også en mulighet for å redusere virkningen av Warszawa-paktens overtall, uten å eskalere til det kjernefysiske nivå.<sup>42</sup> Carter-administrasjonen var mottakelig for disse synspunktene og

---

<sup>36</sup> Se Congressional Budget Office *Planning U.S. General Purpose Forces: The Theater Nuclear Forces*, januar 1977, s vii-x.

<sup>37</sup> *NATO and the new Soviet threat – Report of Sam Nunn & Dewey Bartlett* (1977). Hovedkonklusjonen er gjengitt i Department of Defense *Authorization for Appropriations for Fiscal Year 1978*, Part 1, s682-683.

<sup>38</sup> Auten (2008) s151.

<sup>39</sup> National Security Study Memorandum 246 [heretter *NSSM-246*] og National Security Decision Memorandum 348 [heretter *NSDM-348*], 20.01.1977, s3, begge i NSA Brzezinski Office File [heretter *NSA Office File*], Box 105, Folder:2, Document 1, [CREST NLC-15-105-2-1-6], JCL.

<sup>40</sup> Nye og mer diskriminerende kjernevåpen skulle stoppe eller forsinke et sovjetisk blitzkrieg-angrep om NATOs mobilisering sviktet, eller de konvensjonelle styrkene ble overkjørt. Ifølge Schlesinger ville NATOs kjernevåpen kun gi avskrekking om de hadde "war-fighting value" og offensive bruksmuligheter. Se NSDM-348, 20.01.1977, s1-3; Memorandum of conversation, Subject: Secretary Schelsinger and Secretary Mason plenary discussion, 24.09.1975, i *The Euromissiles Crisis and the End of the Cold War, 1977-1987*, Part 2: International Diplomacy 1975-1979.

<sup>41</sup> Auten (2008) s 151-152. Se også Freedman (1981) s236-239.

<sup>42</sup> Auten (2008) s152.

ønsket derfor å fortsette våpenprogrammene.<sup>43</sup> Å utjevne den konvensjonelle styrkebalansen i Europa påvirket heller ikke administrasjonens målsetting i nedrustningsforhandlingene med Sovjet.<sup>44</sup>

Nunn-Bartlett-rapporten løftet NATOs operasjonelle svakheter fram i lyset og inn i debatten i den amerikanske Kongressen. Brown og byråkratene i forsvarsdepartementet brukte de første ukene i februar 1977 til å gjennomgå Ford-administrasjonens våpenprogrammer. I samarbeid med direktør for forskning og utvikling i forsvarsdepartementet, William Perry, videreutviklet Brown disse ideene, og formulerte våren 1977 moderniseringsplanen "the offset strategy".<sup>45</sup> I strategien skulle ny sensorteknologi, presisjonsstyring og stealth-teknologi integreres i nye konvensjonelle våpensystemer, som skulle anvendes for å utligne asymmetrien i bakkestyrker, stridsvogner og pansrede kjøretøyer i Sentral-Europa.<sup>46</sup> Senere ble Herbert York bedt om å fortsette dette arbeidet. I veiledningen fra forsvarsdepartementet ble York bedt om å finne teknologiske løsninger som kunne heve "the nuclear threshold to infinity".<sup>47</sup> Et forsvar basert på ny våpenteknologi kunne på sikt resultere i en robust avskrekking bestående av konvensjonelle styrker.<sup>48</sup>

I perioden fra februar til mai 1977 arbeidet Carter-administrasjonen på flere fronter med moderniseringen av NATOs konvensjonelle stridsevne. Ideene om "the offset strategy" akselererte forskningsinnsatsen på systemer som kunne fylle den konvensjonelle strategien. Jim Thomson og Victor Utgoff i NSC-stabens gruppe for forsvarskoordinering foreslo, på bakgrunn av forsvarsdepartementets initiativ, en NSC-ledet utredning om hvordan ny militærteknologi kunne reformere NATOs forsvarsstrategi.<sup>49</sup> Også i NSC-staben trodde man NATO kunne styrke avskrekkingen til en politisk og økonomisk akseptabel pris ved å anskaffe best mulig teknologi og tilpasse de militære doktrinene etter denne. Og der de

---

<sup>43</sup> William Perry "The Role of Technology in strengthening NATO", 28.01.1978, gjengitt i *Department of Defense Authorizations for Appropriations for Fiscal Year 1979*, Research and Development, Part 9, 13.04.1978 s6649-6654.

<sup>44</sup> Se kapittel 5.

<sup>45</sup> Auten (2008) s152 .

<sup>46</sup> *Ibid.*

<sup>47</sup> *Ibid.*

<sup>48</sup> På kort- og mellomlang sikt skulle kjernevåpen fortsatt spille en rolle i NATOs forsvar, men det langsiktige målet var å trekke tilbake USAs taktiske kjernevåpen. Se Letter from Herbert York to Harold Brown, 23.03.1977, gjengitt i Auten (2008) n. 60, s153.

<sup>49</sup> Memorandum for Brzezinski from James Thomson and Victor Utgoff, Subject: Proposed Initiative on the application of tactical military technology to NATO's defense. 03.08.1977, NSA Agency File, Collection 8, Box 12, 6-9, 1977.

strategiske våpenprogrammene ble kuttet, økte budsjettene til å forbedre NATOs konvensjonelle stridsevne.<sup>50</sup>

I forsvarsdepartementets planer hadde også europeerne klart definerte oppgaver for å styrke NATOs avskrekking, og også her var økt effektivitet et nøkkelord. Ifølge forsvarsdepartementet måtte de allierte på kort sikt forbedre beredskapen i de aktive styrkene og øke antallet reservestyrker. Dessuten måtte de øke antallet og utplasseringen av ”anti-armour systems” og øke størrelsen på ammunisjonslagrene.<sup>51</sup> Videre foreslo forsvarsdepartementet og NSC-staben at den europeiske forsvarsindustrien måtte samarbeide tettere for å øke lønnsomheten. Brown foreslo for eksempel at spesialisering og byttehandel kunne utnyttes for å frigjøre ressurser som kunne benyttes på andre områder.<sup>52</sup> Som et tegn på USAs prioritering av det transatlantiske samarbeidet, skulle USA kjøpe flere europeiske komponenter og våpensystemer. Forskning, produksjon og anskaffelser av forsvarsmateriell skulle i større grad bli ”a two-way street”.<sup>53</sup> Men dette innebar et dilemma: hvordan skulle USA forene fellesinteressene i NATO med den økende konkurransen i den globale økonomien? I løpet av 1977 hadde ikke byråkratiet i forsvarsdepartementet eller i NSC-staben identifisert ett eneste våpensystem som det amerikanske forsvaret kunne kjøpe av en europeisk produsent uten å møte kraftig motstand i den amerikanske Kongressen.<sup>54</sup>

Bakgrunnen for Carter-administrasjonens målsetting om å styrke NATO, var endringene i den økonomiske maktbalansen mellom USA og Vest-Europa.<sup>55</sup> Denne var blitt forskjøvet til fordel for sistnevnte, men uten at vesteuropeiske ledere var villige til å øke forsvarsbevilgningene.<sup>56</sup> Browns målsetting om å få de allierte til å ta en større del av de økonomiske byrdene, ble også utfordret av den økonomiske situasjonen i vesten, der manglende vekst, økende arbeidsledighet og høy inflasjon resulterte i finansielle

---

<sup>50</sup> Department of Defense *Authorization for Appropriations for Fiscal Year 1978*, Part 1, 24.02.1977, s603-604, 660. Se kapittel 5.

<sup>51</sup> Memorandum for the President from Harold Brown, Outline for a NATO initiative program, 23.02.1977, ”Outline of NATO initiatives package”, s2, NSA, Agency File, Folder: NATO 2-3/77, Box 11, JCL.

<sup>52</sup> Memorandum for the President from Harold Brown, Outline for a NATO initiative program, 23.02.1977, ”Outline of NATO initiatives package”, s2.

<sup>53</sup> Memorandum from The Policy Review Committee Meeting, Subject: Europe, Summary of Discussion, 14.04.1977, NSA Office File, Box 27, Folder: 2, Document 7, [CREST NLC-17-27-2-7-5], JCL.

<sup>54</sup> Memorandum for The President from Zbigniew Brzezinski, Subject: Weekly National Security Report # 10, 22.04.1977, Brzezinski Collection, Subject File, Folder: Weekly Reports 1-15, Box 41, JCL.

<sup>55</sup> Se PRM-9 ovenfor.

<sup>56</sup> Memorandum for the President from Harold Brown, Outline for a NATO initiative program, 23.02.1977, Outline of NATO initiative package, s2.

begrensninger.<sup>57</sup> Den strukturelle bakgrunnen for USAs initiativer var med andre ord ikke den beste.<sup>58</sup> Den amerikanske regjeringen innså at NATO ikke var i stand til å matche Warszawa-paktens styrker en-til-en, uten å øke kostnadene utover det alliansen kunne akseptere.<sup>59</sup> Og med mindre trusselen økte betraktelig, trodde forsvarsdepartementet det var lite sannsynlig at europeerne ville øke bevilgningene for å styrke NATOs konvensjonelle stridsevne.<sup>60</sup>

I arbeidet med å fornye NATOs langtidsplanlegging og institusjonelle rutiner ble Robert Komer ansatt i Pentagon som spesialrådgiver for NATO-saker. I 1976 hadde Komer skrevet RAND-rapporten *Alliance defence in the eighties* (AD-80).<sup>61</sup> AD-80 inneholdt flere konkrete forslag til forbedringer i NATO og hadde, som Nunn-Bartlett-rapporten, framhevet usikkerheten ved NATOs reaksjonstid.<sup>62</sup> Men Komer-rapportens egentlige nyvinning var dens tilnærming til alliansens forsvarsplanlegging.<sup>63</sup> AD-80 beskrev en rekke nye tiltak for hvordan NATOs institusjoner og prosedyrer kunne reformeres, slik at alliansen kunne ledes mer effektivt. Browns målsetting var at Komers forslag skulle ende opp som en kollektiv handlingsplan for alliansen i 1980-årene der USA utformet den overordnede arkitekturen. Hensikten var ”to orchestrate the multi-national long term effort needed, and get our Allies to pay a fair share”.<sup>64</sup> Økningen i Warszawa-paktens styrker og NATOs manglende beredskap til å møte den sovjetiske trusselen, ifølge AD-80 og Nunn-Bartlett-rapporten, kunne minskes gjennom bedre forsvarsplanlegging, anvendelse av ny våpenteknologi og tettere integrering av de nasjonale forsvarsstyrkene.<sup>65</sup> En reform av ”alliance members’ national plans and force postures, to a place where strategy was constructed through true, alliancewide analysis and prioritization” skulle bedre alliansens stridsevne og styrke avskrekkingen.<sup>66</sup> Med amerikanske

---

<sup>57</sup> Brown brukte uttrykket ”fiscal restrictions”. Memorandum for the President from Harold Brown, Subject: Outline for a NATO initiative program, 23.02.1977, ”Outline of NATO initiatives package”, s1.

<sup>58</sup> Se Judt (2008) s455ff.

<sup>59</sup> Memorandum for the President from Harold Brown, Subject: Outline for a NATO initiative program, 23.02.1977, ”Outline of NATO initiatives package”, s2.

<sup>60</sup> Memorandum for the President from Harold Brown, Subject: Outline for a NATO initiative program, 23.02.1977, ”Outline of NATO initiatives package”, s1.

<sup>61</sup> Robert Komer *Alliance defence in the eighties*, referert til i Duffield (1995) s213. RAND er et amerikansk forskningsinstitutt. Se <http://www.rand.org/>

<sup>62</sup> Delene av Komers rapport om reaksjonstid dannet grunnlaget for en *National Intelligence Estimate* (NIE) 4-1-78, en etterretningsrapport med tittelen *Warsaw Pact Concepts and Capabilities for Going to War: Implications for NATO Warning of War*, NSA Staff Material, Defense Security, Box 42, Folder: 2, Document 1, [CREST NLC-31-42-2-1-8,]JCL.

<sup>63</sup> Duffield (1995) s213-214.

<sup>64</sup> Memorandum for the President from Harold Brown, Subject: Outline for a NATO initiative program, 23.02.1977, ”Outline of NATO initiatives package”, s1.

<sup>65</sup> *Ibid.*

<sup>66</sup> Auten (2008) s153.

øyne, var NATOs avskrekking og den konvensjonelle komponenten i NATOs forsvar svakere enn ressursbruken skulle tilsi. Ifølge forsvarsdepartementet skyldtes dette fem ulike faktorer; NATO hadde lav beredskap, små reserveammunisjonslagrene, lite fleksible bakkestyrker, ikke-kompatibelt utstyr og manglende forsterkningskapabiliteter.<sup>67</sup> Disse ble administrasjonens hovedprioriteringer i det som skulle bli NATOs Long Term Defense Plan (LTDP).

I tillegg til de overnevnte rapportene fra Nunn, Bartlett og Komer, gjennomførte Det nasjonale sikkerhetsrådet en rekke studier av det globale styrkeforholdet mellom USA og Sovjet i løpet av de første ukene i februar 1977.<sup>68</sup> I PRM-6 skulle NSC-staben undersøke USA og NATOs politikk og forhandlingsforslag i MBFR. På grunn av kvalitative forbedringer i Warszawa-paktens rustningsmaterieell, besluttet deltakerne i SCC at MBFR måtte inkludere mer enn bakkestyrker og stridsvogner.<sup>69</sup> Målsettingene i forsvarsdepartementet og i SSC var at forhandlingene i MBFR og initiativene i NATO skulle bli gjensidig forsterkende.<sup>70</sup> For eksempel var USAs målsetting om å redusere Sovjets væpnede styrker og stridsvogner i fredstid, komplementær til forsvarsdepartementets viktigste ”short term initiative” om å øke USAs forsterkningskapabiliteter.<sup>71</sup> Men det var lite framdrift i MBFR i 1977.<sup>72</sup> Både NATO og Warszawa-pakten forsøkte å forhandle seg fram til en avtale som ville styrke sin egen strategiske posisjon.<sup>73</sup> Framdriften i MBFR ble først og fremst hindret av uenighet mellom USA og Sovjet om tallmaterialet som lå til grunn for forhandlingene.<sup>74</sup> Da den sovjetiske forhandlingsdelegasjonen for første gang i 1976 hadde oppgitt antallet militært personell i Øst-Europa, stemte ikke dette med de vestlige

---

<sup>67</sup> Senate Armed Service Committee. Subcommittee on Manpower and Personnel. *NATO Posture and Initiatives* 03.08.1977.

<sup>68</sup> Presidential Review Memorandum/NSC-6 *Mutual Balanced Force Reduction Talks* [heretter PRM-6] 21.01.1977, tilgjengelig på nett: <http://www.fas.org/irp/offdocs/prm/prm06.pdf>; Presidential Review Memorandum/NSC-9 *Comprehensive review of European Issues* [heretter PRM-9] 01.02.1977, tilgjengelig på nett: <http://www.fas.org/irp/offdocs/prm/prm09.pdf>

<sup>69</sup> PRM-6, 21.01.1977; Meeting of the Special Coordination Committee, 07.02.1977, Subject: MBFR – Summary of Conclusions, Brezinski Collection, Subject File, Folder: [Meetings – SCC 3:2/7/77], Box 26, JCL.

<sup>70</sup> Memorandum for the President from Harold Brown, Subject: Outline for a NATO initiative program, 23.02.1977, ”Outline of NATO initiative package”, s3.

<sup>71</sup> Memorandum for the President from Harold Brown, Subject: Outline for a NATO initiative program, 23.02.1977, ”Outline of NATO initiatives package” s4.

<sup>72</sup> Bluth (2010).

<sup>73</sup> Meeting of the Special Coordination Committee, 07.02.1977, Subject: MBFR – Summary of Conclusions. Se også Garthoff (1994) s844-846.

<sup>74</sup> Sovjet godtok vestens krav om en felles øvre grense på 700 000 bakkestyrker, samt 900 000 bakke- og luftstyrker totalt. I tillegg godtok de NATOs krav om å kun redusere sovjetiske og amerikanske styrker i den første reduksjonsfasen. Se Garthoff (1994) s844.

estimatene.<sup>75</sup> MBFR gikk etter dette i lås og ensidige tiltak for å trygge egen sikkerhet fikk forrang framfor tiltak som kunne styrke den militære komponenten i avspenningspolitikken.<sup>76</sup> Og mens "MBFR was stymied by the lack of confidence in official data and measures to assure implementation" ble tilliten til Sovjets intensjoner ytterligere svekket av Warszawa-paktens moderniseringer i Sentral-Europa og Sovjets intervensjoner utenfor kontinentet.<sup>77</sup>

Under NATO-toppmøtet i London den 10. og 11. mai 1977 introduserte Carter noen av de amerikanske initiativene for å styrke alliansens konvensjonelle forsvar.<sup>78</sup> Ifølge David Walsh hadde Carter-administrasjonen fått uformell og stilletende aksept i Vest-Europa for USAs planer i løpet av våren 1977.<sup>79</sup> Toppmøtet var et symbol på at USAs strategiske hovedprioritet igjen var Europa og at Carter var beredt til å lede NATO for å styrke dens forsvarsevne. De amerikanske forslagene ble derfor vedtatt i mai.<sup>80</sup> En uke senere møttes NATOs Defense Planning Committee (DPC) i Brussel, der forsvarsminister Brown presenterte USAs planer i detalj. På bakgrunn av det amerikanske forslaget opprettet DPC ti ulike arbeidsgrupper som skulle fortsette arbeidet fram mot Ministermøtet i Washington D.C. i mai 1978. Ingen av de ti gruppene fikk i oppgave å utarbeide konkrete moderniseringsplaner for alliansens kjernevåpen, men én av gruppene, den såkalte Task Force 10, ble satt til å utrede mulighetene for en *eventuell* modernisering. I ettertid har Robert Komer uttalt at Task Force 10 ble opprettet av politiske årsaker: "we wanted the Carter initiative to have just enough nuclear content to prevent the allies from accusing us of neglecting or abandoning that side before [i.e conventional improvements] had been put in place".<sup>81</sup> Også Walter Slocombe, statssekretær i det amerikanske utenriksdepartementet, bekreftet at Task Force 10 "was a cosmetic addition" til LTDP.<sup>82</sup> I DPC ble det også etablert en formell veiledning for NATOs LTDP over de neste fem årene.<sup>83</sup> Veiledningen inneholdt et kortsiktig initiativ for "a program for short-term measures in areas of anti-armour, war reserve munitions, and

---

<sup>75</sup> Amerikanske estimater og det sovjetiske forslaget i juni hadde en negativ differanse for NATO på 157 000 styrker i Warszawapaktens fordel. Se Garthoff (1994) s536.

<sup>76</sup> Garthoff (1994) s846.

<sup>77</sup> Garthoff (1994) s847.

<sup>78</sup> NATO Defense Planning Committee, "Final Communiqué", 17-18.05.1977, (tilgjengelig på nett <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c770517a.htm>).

<sup>79</sup> Walsh (2008) s114.

<sup>80</sup> Duffield (1995) s214.

<sup>81</sup> Sitatet er gjengitt i Daalder (1991) n. 54, s338-339.

<sup>82</sup> *Ibid.*

<sup>83</sup> Defense Planning Committee, "Ministrial Guidance, 1977", Brussel 17-18.05.1977, (tilgjengelig på nett: <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c770517b.htm>).

readiness and reinforcement”, slik administrasjonens utredninger hadde understreket.<sup>84</sup> Carter-administrasjonens forsvarspolitiske prioriteringer var med dette innkorporert i NATO og LTDPs ti innsatsområder var under planlegging fram til toppmøtet i Washington i mai 1978 i DPC.<sup>85</sup> Det ble også besluttet å øke medlemslandenes forsvarsbevilgninger med tre prosent.<sup>86</sup>

### 4.3 Presidential Review Memorandum 10

Det som skulle bli den største utredningsprosessen i NSC, ble innledet den 18. februar 1977 med Presidential Review Memorandum 10 (PRM-10). PRM-10 var en såkalt ”Comprehensive Net Assessment and Military Force Posture Review” og var en av de største sikkerhets- og forsvarspolitiske utredningene gjennomført av en amerikansk regjering under den kalde krigen.<sup>87</sup> Prosessen strakk seg over fem måneder, fra februar til juli 1977.<sup>88</sup> PRM-10 var ment som en revisjon av USAs nasjonale sikkerhetsstrategi i den globale konkurransen med Sovjet. Ansvaret for den todelte undersøkelsen ble lagt til NSC-staben og forsvarsdepartementet. Den første delen i PRM-10, ”Comprehensive Net Assessment”, undersøkte trender i maktbalansen mellom USA og Sovjet og ble ledet av Samuel Huntington, under sikkerhetsrådgiver Brzezinskis ledelse i NSCs SCC. Den andre delen skulle undersøke og sette sammen forslag til alternative forsvarsstrategier, styrkesammensetninger og handlingsalternativer for bruk av militærmakt. Denne delen ble ledet av Harold Brown i NSCs PRC. De ulike forsvarsstrategiene ble oppsummert i såkalte ”Alternative Integrated Military Strategies” (AIMS).<sup>89</sup> Prosessen kulminerte i Presidentdirektiv 18 (Presidential Directive 18, PD-18) i august 1977, Carters sikkerhetspolitiske strategidokument.<sup>90</sup>

---

<sup>84</sup> Defense Planning Committee, ”Final Communique”, Brussel, 17-18.05.1977, (tilgjengelig på nett: <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c770517a.htm>). Sammenlign med Memorandum for the President from Harold Brown, Outline for a NATO initiative program, 23.02.1977, ”Outline of NATO initiative package”.

<sup>85</sup> Duffield (1995) s213-215.

<sup>86</sup> Defense Planning Committee, ”Final Communique”, 17-18.05.1977; ”NATO 1977 Ministerial Guidance”, annex to the Defense Planning Committee ”Final Communique”, (tilgjengelig på nett: <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c770517b.htm>).

<sup>87</sup> Auten (2008) s157.

<sup>88</sup> Presidential Review Memorandum/NSC-10 *Comprehensive Net Assessment and Military Posture review* [heretter PRM-10] 18.02.1977, (tilgjengelig på nett: <http://www.fas.org/irp/offdocs/prm/prm10.pdf>).

<sup>89</sup> PRM-10, 18.02.1977, s1-3.

<sup>90</sup> Se nedenfor.



Hensikten med PRM-10 var å gjøre en bredt forankret undersøkelse av USAs evne til å møte den største sikkerhetstrusselen mot amerikanske interesser, nemlig den sovjetiske.<sup>91</sup> Endringene i den internasjonale maktbalansen utgjorde en ny kontekst for den amerikanske oppdemningspolitikken, der pariteten i strategiske styrker var en særdeles viktig faktor i PRM-10s "Military Force Posture Review". Målsettingen med undersøkelsen var å formulere en ny nasjonal forsvarsstrategi for å støtte opp om USAs interesser i en ny æra.<sup>92</sup>

Ikke uventet opptok den militære stillingskrigen mellom Warszawa-pakten og NATO stor plass i PRM-10. Denne delen av undersøkelsen skulle blant annet beskrive trender i styrkebalansen, Sovjets militære strategi og målsettinger, Warszawa-paktens militære styrker og interne faktorer i Øst-Europa som kunne påvirke den sovjetiske doktrinen.<sup>93</sup> Vektleggingen av sovjetiske intensjoner og doktriner var gjennomgående, men mest framtrædende i den NSC-ledete delen av rapporten.<sup>94</sup> Dette reflekterte den voksende bekymringen i amerikansk sikkerhetspolitikk, og spesielt i NSC-staben, over et mulig skifte i den sovjetiske forsvarsplanleggingen som kunne endre styrkebalansen mellom NATO og Warszawa-pakten.<sup>95</sup> Derfor var det store spenninger mellom utenriksdepartementet og Huntington, spesielt i vurderingene av Sovjets kjernefysiske doktriner og om denne var influert av en "nuclear warfighting capability" eller "Mutual Assured Destruction".<sup>96</sup> For eksempel hevdet Huntington og forfatterne av "Comprehensive Net Assessment" at "nuclear equivalence erodes the ability of the US to compensate for conventional disadvantage and, hence, further undermines the viability of traditional NATO strategy".<sup>97</sup> Huntington trodde med andre ord at pariteten mellom USA og Sovjet hadde negative konsekvenser for den amerikanske sikkerhetsgarantien. Statssekretærene i utenriksdepartementets Policy Planning Staff derimot, mente usikkerhet var premisset for NATOs avskrekking.<sup>98</sup>

---

<sup>91</sup> Memorandum for the President from Zbigniew Brzezinski, Subject: PRM-10 Comprehensive Net Assessment and Military Force Posture Review – status report, 07.04.1977, Declassified Documents Reference System [heretter DDRS].

<sup>92</sup> Samuel Huntington, som ledet det praktiske arbeidet sammen med Cathrine Kheller, William Odom og Richard Betts, var opphavet til Era-metaforen. Se Miller Center, Interview with Zbigniew Brzezinski, s30-33.

<sup>93</sup> Walsh (2008) s112.

<sup>94</sup> Memorandum for Samuel P Huntington from David C Gompert & Jerome Kahn, Subject: Comments on Net Assessment Overview, 03.06.1977, Brzezinski Material, General Odom File, Box 40, Folder:7, Document 1, [CREST NLC-12R-40-7-1-7], JCL.

<sup>95</sup> Walsh (2008) s112.

<sup>96</sup> Memorandum for Samuel P Huntington from David C Gompert & Jerome Kahn, Subject: Comments on Net Assessment Overview, 03.06.1977 s2.

<sup>97</sup> Memorandum for Samuel P Huntington from David C Gompert & Jerome Kahn, Subject: Comments on Net Assessment Overview, 03.06.1977 s5-6.

<sup>98</sup> *Ibid.*

PRM-10s analyser og strategier i ”Military Force Posture Review” fokuserte kun på NATOs konvensjonelle styrker og USAs strategiske styrker.<sup>99</sup> Begrunnelsen for dette var å finne i rapportens drøftinger om forholdet mellom ”nuclear and conventional forces for deterrence and defense”.<sup>100</sup> Ifølge rapporten ville bruk av taktiske kjernevåpen i en konflikt ha uante konsekvenser: ”If NATO’s first use of nuclear weapons, rather than terminating the hostilities, provoked a Soviet nuclear response, the consequences are not clear, but it is doubtful that US/NATO would thereby obtain a military advantage”.<sup>101</sup> Dette premisset lå til grunn for de ulike forsvarsstrategiene og styrkesammensetningene i rapporten, som ble klassifisert i to ulike grupper.<sup>102</sup> Det som skilte strategigruppene var blant annet kostnadsoverslagene og strategienes konsekvenser for den kjernefysiske avskrekkingen i Sentral-Europa.<sup>103</sup> I den ene gruppen ble det slått fast at NATOs taktiske kjernevåpen ikke ville benyttes som et militær-operasjonelt virkemiddel i en konflikt, men kun som et middel til å avskrekke sovjetisk førstebruk. I den andre gruppen skulle NATO ha en konvensjonell kapasitet til å avskrekke og hindre et angrep og ”the US would have planned the capability to defeat a Soviet attack *without resort to nuclear weapons*” (min uthevelse).<sup>104</sup> Men det var på ingen måte enighet om disse prioriteringene i byråkratiet.

I april 1977 hadde for eksempel NSC-stabens analysegruppe advart sikkerhetsrådgiver Brzezinski om PRM-10s manglende analyser av ikke-konvensjonelle krigsscenarioer.<sup>105</sup> Hvordan ville USA forholde seg til, og føre, en konflikt som innebar bruk av kjemiske våpen og taktiske kjernevåpen? Ifølge notatet ble disse scenarioene utelatt fra studien og plassert ”in the ’too-hard’ category”.<sup>106</sup> NSC-staben trodde utplasseringen av den sovjetiske raketten SS-20 og fornyet interesse for krysserraketter i NATO gjorde det nødvendig med en dyptpløyende undersøkelse av ikke-konvensjonell krigføring.<sup>107</sup> Brzezinski var derimot

---

<sup>99</sup> Memorandum for the Secretary of State et al. from Harold Brown, Subject: PRM-10 Force Posture Study, 06.06.1977, DDRS. Sluttrapporten er vedlagt dette dokumentet. PRM/NSC-10 Military Strategy and Force Posture Review, Final Report, [heretter *PRM-10, Final Report*] I-1 til I-4, III-22.

<sup>100</sup> PRM-10, Final Report, I-12.

<sup>101</sup> *Ibid.*

<sup>102</sup> Såkalte Alternative Integrated Military Strategies (AIMS).

<sup>103</sup> For en diskusjon og skillene mellom gruppe en og gruppe to AIMS, se PRM-10, Final Report I-11 til I-18.

<sup>104</sup> PRM-10, Final Report I-12 til I-13.

<sup>105</sup> Memorandum to Zbigniew Brzezinski from the Policy Analysis Cluster, Subject: Possible initiatives in our area of interest, 14.04.1977, i Brzezinski Collection, Subject File, Box 23, Folder: [Four Year Goals] Suggestive initiatives[4/77], JCL.

<sup>106</sup> Memorandum to Zbigniew Brzezinski from the Policy Analysis Cluster, Subject: Possible initiatives in our area of interest, 14.04.1977.

<sup>107</sup> *Ibid.*

usikker på om dette burde studeres, og om det i så fall skulle flettes inn i PRM-10.<sup>108</sup> I slutten av mai 1977 ble spørsmålet drøftet på nytt, da Brown, Brzezinski og Carter møttes for å legge retningslinjer for de resterende delene av PRM-10 og USAs forsvarsstrategi. Under dette møtet ble spørsmålet om USA skulle fortsette den konvensjonelle moderniseringsplanen i NATO.<sup>109</sup> Et av spørsmålene var om administrasjonen skulle vurdere militære handlingsalternativer som i større grad vektla taktiske kjernevåpen.<sup>110</sup> Men bortsett fra de generelle beskrivelsene av NATOs kjernevåpen i PRM-10, ble ikke disse analysert eller utredet i noe større omfang, noe som kan tyde på at det var en generell enighet blant Carters rådgivere og presidenten om ikke å undersøke de taktiske kjernevåpenenes rolle i NATOs strategi på dette tidspunktet.<sup>111</sup> Og det til tross for de politiske signalene fra Vest-Tyskland og regjeringen i Bonn som gjentatte ganger hadde bedt om å bli konsultert i forbindelse med SALT-forhandlingene og om utplasseringen av SS-20.<sup>112</sup> Problemstillingen ble lagt til side, og det ble besluttet at PRM-10 kun skulle fokusere på NATOs konvensjonelle- og USAs strategiske styrker.

I mai 1977 var PRM-10s European Task Force ferdige med sine konklusjoner. Trendene i det europeiske krigsteateret var nedadgående og uheldige for NATO.<sup>113</sup> Warszawa-pakten ville ha "a significant initial advantage in an unreinforced Soviet initiated attack".<sup>114</sup> I bedømmelsen av NATOs konvensjonelle kapabiliteter var også konklusjonene moderate. På grunn av økonomiske faktorer var det sannsynlig at enkelte av alliansens medlemsland ville redusere de økonomiske overføringene, noe som ville senke NATOs effektivitet ytterligere.<sup>115</sup> På en annen side framhevet European Task Force USA og Vest-Europas teknologiske fordeler

---

<sup>108</sup> Håndskrevet på Memorandum to Zbigniew Brzezinski from the Policy Analysis Cluster, Subject: Possible initiatives in our area of interest, 14.04.1977; Se også Memorandum for Zbigniew Brzezinski from Gregory Treverton, Subject: PRC Meeting on Europe, 14.04.1977, 13.04.1977, s3, Zbigniew Brzezinski Collection, Subject File, [Folder: Meetings – PRC 12: 4/14/77] Box 24, JCL.

<sup>109</sup> Memorandum for the President from Zbigniew Brzezinski, Subject: Meeting – Thursday, May 19, 01.00 pm – on PRM-10 Force Posture Study, 18.05.1977, DDRS.

<sup>110</sup> Memorandum for the President from Zbigniew Brzezinski, Subject: Meeting – Thursday, May 19, 01.00 pm – on PRM-10 Force Posture Study, 18.05.1977.

<sup>111</sup> PRM-10, Final Report.

<sup>112</sup> Se for eksempel Memoray for the President from Zbigniew Brzezinski, Subject: Weekly National Security Report #3, 05.03.1977 .

<sup>113</sup> Memorandum to the members of the European task Force from Gregory Treverton, Subject: Summary of differences on Comprehensive Net Assessment (PRM/NSC-10), 20.05.1977, Vertical File, Folder:PRM-10, Box 105, JCL.

<sup>114</sup> PRM-10, Final Report, s36-47.

<sup>115</sup> European Task Force trodde det var lite sannsynlig at Belgia, Italia og Storbritannia ville opprettholde forsvarsbevilgningene eller budsjettene. Memorandum to the members of the European task Force from Gregory Treverton, Subject: Summary of differences on Comprehensive Net Assessment, 20.05.1977, s6.

vis-à-vis Sovjet. Ble disse utnyttet, ville det gi betydelige fordeler. Dette var dessuten Sovjet og Warszawa-paktens største svakhet.<sup>116</sup> Derfor ble det slått fast at den teknologiske faktoren var Vestens beste kort for å endre den konvensjonelle balansen til sin fordel.<sup>117</sup> I bedømmelsen av styrkebalansen i Europa ble det hevdet at det var lite sannsynlig at NATO ville kunne stoppe et konvensjonelt angrep med begrensede territorielle tap. NATOs kapasitet til å gjenvinne tapte landområder var minimal.<sup>118</sup> Sovjets strategi så ut til å vektlegge ”force superiority at the outset [...] and securing key objectives within two or three weeks – thereby hoping to disrupt or prevent NATO reinforcement”.<sup>119</sup> En kort og intens konflikt var med andre ord Warszawa-paktens fremste fordel. European Task Force framhevet også Vest-Tysklands sentrale rolle i USAs Europa-politikk. I sluttrapporten ble Vest-Tyskland beskrevet som USAs ”prime European asset”.<sup>120</sup> Samtidig ble det understreket at forholdet måtte håndteres med forsiktighet hvis Bonn skulle støtte opp om USAs sikkerhetsinteresser. ”On the balance, the new German self-confidence can serve U.S. interests if the relationship is *carefully managed*” (min uthevelse).<sup>121</sup>

Da PRM-10 var ferdig til intern drøfting i Det nasjonale sikkerhetsrådet i juni 1977, inneholdt den mange av Browns initiativer og prioriteringer fra februar 1977. Konvensjonell opprustning i NATO var Carter-administrasjonens hovedprioritet nummer én. I et notat til Carter i februar hadde Brown skrevet at

[e]mphasis must be primarily conventional. Since the weakest leg of the NATO triad is conventional, [the U.S.] must focus primarily on strengthening it (...) But [the U.S.] must also retain and *modernize a slimmed down, more survivable theatre nuclear posture –largely to reassure Allies, even though a long term US goal is to reduce reliance on nuclear weapons.* Indeed, the best way to wean allies away from over-reliance on nuclear deterrence is to generate higher confidence in conventional deterrence” (min uthevelse).<sup>122</sup>

Men i løpet av den interne utredningsprosessen ble amerikanske forsikringer, i form av ”slimmed down, more survivable theatre nuclear [forces]” i Vest-Europa ”put in the ’too

---

<sup>116</sup> Dette var tydelig påvirket av Brown og Perrys ”Offset-strategi”.

<sup>117</sup> Memorandum to the members of the European task Force from Gregory Treverton, Subject: Summary of differences on Comprehensive Net Assessment, 20.05.1977. Se også Walsh (2008) s113.

<sup>118</sup> PRM-10 Final Report, juni 1977.

<sup>119</sup> Memorandum to the members of the European task Force from Gregory F Treverton, Subject: Summary of differences on Comprehensive Net Assessment, 20.05.1977.

<sup>120</sup> *Ibid.*

<sup>121</sup> *Ibid.*

<sup>122</sup> Memorandum for the President from Harold Brown, Outline for a NATO initiative program, 23.02.1977, Outline of NATO initiative package, s2.

hard' category".<sup>123</sup> I stedet skulle USA utnytte sin teknologiske produksjonsbase, utvikle nye konvensjonelle våpensystemer og øke integrasjon av alliansens nasjonale styrker, for å redusere alliansens overdrevne tillit til kjernefysisk avskrekkelse. En av PRM-10s hovedkonklusjoner var at USAs fremste fortrinn i konkurransen med Sovjet var den teknologi som kunne omsettes på det militær-strategiske området.<sup>124</sup> Men var ikke troen på at ny teknologi kunne utjevne det konvensjonelle gapet mellom Warszawa-pakten og NATO, uten å utløse et nytt rustningskappløp, like overdrevet? Det er ingen ting i kildene som er benyttet i denne undersøkelsen som tyder på at denne typen refleksjoner ble gjort. Og problemet var reelt, for ifølge PRM-10 kunne ikke NATOs konvensjonelle styrker innfri alliansens forsvarsstrategi om å hindre territorielle tap uten å eskalere konflikten ved bruk av taktiske eller strategiske kjernevåpen.<sup>125</sup> Man kan derfor også spørre seg hvorfor ikke administrasjonen gjennomførte en undersøkelse av alliansens taktiske kjernevåpen. I den endelige rapporten ble dette forklart med manglende etterretningsgrunnlag og den mulige virkningen dette ville ha på SALT-forhandlingene. "[M]aintaining current levels of theater nuclear forces in Europe might inhibit negotiations of substantial reductions in the SALT aggregate because of Soviet concern over theater systems which could strike Soviet homeland".<sup>126</sup>

I PRM-10 ble den kjernefysiske balansen i Europa beskrevet som "a rough standoff in theater nuclear forces despite greater NATO numbers".<sup>127</sup> Ifølge European Task Force var det ikke mulig å si noe om effekten av NATOs kjernevåpen i en situasjon der Warszawa-pakten angrep Vest-Europa med konvensjonelle midler.<sup>128</sup> For eksempel konkluderte CIA-sjef Stansfield Turner med at bruk av taktiske kjernevåpen var "the biggest imponderable of all" og etterlyste flere og bredere analyser av denne komponenten i PRM-10. En grundigere

---

<sup>123</sup> Memorandum to Zbigniew Brzezinski from the Policy Analysis Cluster, Subject: Possible initiatives in our area of interest, 14.04.1977.

<sup>124</sup> I tillegg til økonomiske, politiske og sosiale "assets". Kort fortalt, administrasjonens vurderinger tilsa at USA var foran i alle kategorier foruten den militære i konkurransen med Sovjet. Se Memorandum for Brzezinski from James Thomson and Victor Utgoff, Subject: Proposed Initiative on the application of tactical military technology to NATO's defense. 03.08.1977.

<sup>125</sup> Policy Review Committee, Summary of Conclusions, Subject: PRM-10 Military Strategy and Force Posture, 08.07.1977, DDRS.

<sup>126</sup> PRM-10, Final Report, III-33.

<sup>127</sup> *Ibid.*

<sup>128</sup> Memorandum to the members of the European task Force from Gregory Treverton, Subject: Summary of differences on Comprehensive Net Assessment, 20.05.1977.

vurdering var nødvendig for å sette den konvensjonelle stridsevnen i kontekst.<sup>129</sup> Men problemstillingen ble liggende inntil videre. Forsvarsdepartementet og NSC-staben arbeidet isteden på flere fronter for å løse det kjernefysiske dilemma uten å gå nærmere inn på de taktiske kjernevåpnenes rolle i NATOs strategi. Det ble tegnet planer for å koordinere alliansens forsvarsplanlegging, planer for anskaffelser og planer for standardisering og kompatibilitet mellom de ulike nasjonale aktørene. Totalt sett var den konvensjonelle moderniseringsplanen en omfattende oppgave. Som om ikke det var nok, måtte forsvarsdepartementets initiativer i NATO også tilpasses USAs politikk i MBFR og SALT II.<sup>130</sup>

#### **4.4 Det nasjonale sikkerhetsrådet og sikkerhetsrådgiverens vurderinger**

Da PRM-10 ble drøftet i Det nasjonale sikkerhetsrådet i juli 1977 utelukket Brzezinski, i innkallingen til møtet, fire av de ulike strategiene som var utarbeidet.<sup>131</sup> To av strategiene ble utelukket på grunn av kostnadene.<sup>132</sup> De to andre strategiene, som beskrev funksjonen av NATOs konvensjonelle styrker som en ”tripwire” eller ”elastic tripwire”, ble også utelukket.<sup>133</sup> Dette var strategier hvor et konvensjonelt angrep automatisk ville utløst en kjernefysisk gjengjeldelse, som i praksis ville si en eskalering av enhver konflikt. Disse strategiene ville vært et brudd med NATOs strategi og en tilbakevending til doktrinen ”Massive retaliation”.<sup>134</sup> Tradisjonelt hadde de europeiske allierte foretrukket den kjernefysiske opptrappingen, da dette ble sett som nøkkelen til å sikre amerikansk involvering og dermed hindre enhver konflikt med Sovjet.<sup>135</sup>

---

<sup>129</sup> Turner uttrykte det slik: ”This issue needs considerably more development within this paper to put conventional force capability in context”. Se Memorandum for Brzezinski from Stansfield Turner, Subject: Comments on Contingency Assessment Portion of PRM-10, 15.06.1977, DDRS.

<sup>130</sup> PRM-10, Final Report, III-32 til III-33.

<sup>131</sup> Memorandum for the President from Zbigniew Brzezinski, Subject: Meeting – Thursday, May 19, 01.00 pm – on PRM-10 Force Posture Study, 18.05.1977, s1-5.

<sup>132</sup> Memorandum for the President from Zbigniew Brzezinski, Subject: Meeting – Thursday, May 19, 01.00 pm – on PRM-10 Force Posture Study, 18.05.1977, s2. Disse strategiene ble beskrevet som ”offsetting attacks” og ”counter offensive”.

<sup>133</sup> Tripwire-strategien var utarbeidet under Eisenhower og den kjernefysiske strategien Massive Retaliation. Se Njølstad (1994) s16ff.

<sup>134</sup> Congressional Budget Office *Planning U.S. General Purpose Forces: The Theater Nuclear Forces*, januar 1977, s vii.

<sup>135</sup> Se Daalder (1991) s40ff.

Den 7. juli 1977 evaluerte Det nasjonale sikkerhetsrådets Special Coordination Committee PRM-10.<sup>136</sup> SCC skulle legge grunnlaget for "a directive on US strategy in the East-West competition and general guidance on military strategy [and an] agreement on the need for several follow-on studies to more specifically shape [US] strategic doctrine and force posture".<sup>137</sup> Tre grunnleggende temaer ble diskutert.<sup>138</sup> Deltakerne på møtet slo fast, i tråd med konklusjonene i "Comprehensive Net Assessments", at det var "a rough overall asymmetrical equivalence in military capabilities", men at USA lå foran i alle ikke-militære kategorier. Styrkebalansen mellom USA og Sovjets strategiske styrker ble karakterisert som "an essential equivalence, but that uncertainties exists (sic)".<sup>139</sup> I Sentral-Europa var Warszawa-paktens konvensjonelle styrker større enn NATOs, men SCC konkluderte med at ingen av partene kunne være sikre på utfallet i en konflikt fordi Sovjet ikke kunne være sikker på *om* eller *når* NATO ville ta i bruk kjernefysiske våpen.<sup>140</sup> I marine- og intervensjonskapasiteter ble det slått fast at USA fortsatt var overlegen, men det var usikkert om dette kunne utnyttes i den Persiske Gulfen, hvor USA og Sovjet hadde omtrent lik kapasitet til å intervenere.<sup>141</sup> I diskusjonen om militære trender og deres mulige innvirkning på balansen var deltakerne i SCC enige, i tråd med "Net Assessments findings", at Sovjets teaterstrategiske kjernevåpen hadde økt betraktelig.<sup>142</sup> Kun en felles vestlig innsats for å fullføre igangsatte programmer kunne stoppe, men ikke reversere trendene i den europeiske kjernevåpenbalansen.<sup>143</sup>

---

<sup>136</sup> Meeting of the Special Coordination Committee, Summary of Conclusions, Subject: PRM/NSC-10 Comprehensive Net Assessment, 07.07.1977, CREST NLC-17-4-9-7-3, JCL

<sup>137</sup> Memorandum for The President from Zbigniew Brzezinski, Subject: Weekly National Security Report #21, 15.07.1977, s3.

<sup>138</sup> Disse var maktbalansen, trender og eventuell utnyttelse av maktbalansen. Se Memorandum from the Meeting of the Special Coordination Committee, Summary of Conclusions, Subject: PRM/NSC-10 Comprehensive Net Assessment, 07.07.1977

<sup>139</sup> Dette var blant annet om sovjetiske missiler hadde økt treffsikkerheten, effekten av sivilt forsvar og om kommunikasjon, kommando og kontroll kapabiliteter (C3) kunne påvirke styrkebalansen. Se Memorandum from the Meeting of the Special Coordination Committee, Summary of Conclusions, Subject: PRM/NSC-10 Comprehensive Net Assessment, 07.07.1977

<sup>140</sup> Meeting of the Special Coordination Committee, Summary of Conclusions, Subject: PRM/NSC-10 Comprehensive Net Assessment, 07.07.1977, s2.

<sup>141</sup> Sovjet hadde demonstrert dette i "Angola-like proxy interventions". Det var økende bevissthet i NSC-staben om de negative virkningene det ville ha for vestens, og spesielt Vest-Europas, energiforsyninger om Sovjet fikk kontroll over Den Persiske Golf. Se Special Coordination Committee, Summary of conclusions, Subject: PRM/NSC-10 Comprehensive Net Assessment, 07.07.1977, s4-5.

<sup>142</sup> Meeting of the Special Coordination Committee, Summary of Conclusions, Subject: PRM/NSC-10 Comprehensive Net Assessment, 07.07.1977, s2.

<sup>143</sup> Ordlyden var: "Soviet theater nuclear capabilities in Europe are improving significantly, and only a concerted Western effort to fulfil present improvement programs would halt (but not reverse) current trends in their favour

Da deltakerne i SCC diskuterte ikke-militære kapabiliteter, konkluderte møtet med at USA faktisk hadde enda større ikke-militære fordeler enn det PRM-10 beskrev.<sup>144</sup> Brzezinski trodde USA hadde politisk-ideologisk tiltrekning i ikke-allierte land i den tredje verden, på grunn av Carters promotering av menneskerettigheter, i tillegg til viktige økonomiske og teknologiske fordeler.<sup>145</sup> Men det var større usikkerhet i SCC om de ikke-militære virkemidlene kunne brukes til å endre Sovjets internasjonale atferd eller interne forhold i Sovjet. Deltakerne på møtet trodde disse faktorene kunne minske Sovjets utenrikspolitiske handlingsrom og muligheter, i for eksempel Midtøsten eller i samarbeid med Kina.<sup>146</sup> USAs sikkerhetspolitiske strategi ble derfor å bruke den økonomiske og teknologiske basen til å sette press på Sovjet, noe deltakerne i SCC trodde ville oppmuntre Sovjet til å søke lettelser gjennom rustningskontroll, samarbeid med USA, og dermed styrke avspenningen.<sup>147</sup> Paradoksalt nok konkluderte SCC med å trappe opp og fortsette den ikke-militære konkurransen med Sovjet for å styrke den politiske avspenningen.

Den 8. juli 1977 evaluerte Policy Review Committee PRM-10s konklusjoner under Harold Browns ledelse.<sup>148</sup> Deltakerne i komiteen konkluderte med at det ikke var mulig, under de rådende politiske og økonomiske omstendighetene i USA eller Vest-Europa, å ruste opp de konvensjonelle styrkene til det nivå som krevdes for å opprettholde NATOs territorielle integritet hvis avskrekkingen sviktet.<sup>149</sup> Brzezinski foreslo derfor en ”stalemate”-strategi; Om avskrekkingen sviktet, skulle NATOs forsvarsstyrker trekke seg tilbake, vinne tid og låse konflikten med Sovjet. Da ville Sovjet måtte ta de politiske konsekvensene av en invasjon, inkludert et mobilisert USA, ifølge Brzezinski. Deltakerne i PRC håpet disse potensielle konsekvensene ville hindre Sovjet fra å angripe Vest-Europa.<sup>150</sup> JCS’ representant

---

in the military balance on the Central Front”. Special Coordination Committee, summary of conclusions, Subject: PRM/NSC-10 Comprehensive Net Assessment, 07.07.1977, s3.

<sup>144</sup> Meeting of the Special Coordination Committee, summary of conclusions, Subject: PRM/NSC-10 Comprehensive Net Assessment, 07.07.1977, s2.

<sup>145</sup> Dette er av Joseph Nye kalt ”soft power”. Se Joseph S Nye *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power* (1990).

<sup>146</sup> Meeting of the Special Coordination Committee, Summary of Conclusions, Subject: PRM/NSC-10 Comprehensive Net Assessment, 07.07.1977, s3.

<sup>147</sup> *Ibid.*

<sup>148</sup> PRC skulle også evaluere PRM-10s vurderinger av den strategiske styrkebalansen den 13.07.1977. Se Memorandum for Zbigniew Brzezinski from James Thomson and Victor Utgoff, Subject: PRC Meeting on PRM-10 – Friday July 8, 1977, s1, DDRS.

<sup>149</sup> Meeting of the Policy Review Committee, Summary of Conclusions, Subject: PRM-10 Military Strategy and Force Posture, 08.07.1977, NSA, Inderfurth & Gates Chronology File, Box 2, Folder: 4, Document: 11,[CREST NLC-11-2-4-11-1], JCL.

<sup>150</sup> Meeting of the Policy Review Committee, Summary of Conclusions, Subject: PRM-10 Military Strategy and Force Posture, 08.07.1977, s1.



i PRC, general George S. Brown, trodde derimot NATO kunne hindre territorielle tap med NATOs beslutning om å øke medlemslandenes forsvarsbudsjetter med tre prosent, som ble vedtatt i mai 1977.<sup>151</sup> Til tross for disse konklusjonene, ønsket deltakerne i PRC å opprettholde NATOs strategi "Flexible Response" og trodde NATOs forsvars- og avskrekkingsevne måtte baseres på en kombinasjon av strategiske styrker, taktiske kjernevåpen og konvensjonelle styrker. Men på bakgrunn av Brzezinskis forslag, besluttet komiteen at det var nødvendig med en distinksjon mellom NATOs deklarasjonelle strategi og faktiske kapabiliteter.<sup>152</sup> Av politiske årsaker var det ikke mulig å annonsere en strategi som innrømmet tap av vesttysk territorium, noe samtlige AIMS i PRM-10 fant sannsynlig.<sup>153</sup> USA skulle fortsette arbeidet med å øke NATOs styrker i Sentral-Europa, med målsetting om å opprette en konvensjonell kapabilitet som var stor nok til å avskrekke et sovjetisk angrep.<sup>154</sup> Deretter ble det slått fast at "[a]fter current efforts at improved conventional capability have succeeded or failed, we may want to turn to theater nuclear policy, especially the potentially critical role of land-based cruise missiles".<sup>155</sup> PRM-10 beskrev altså trendene i de fleste styrkekategoriene som negative for USA og NATO, men virkningene av dette kunne stoppes om formålstjenelige programmer ble igangsatt.<sup>156</sup> Men i diskusjonene i NSC var evalueringer av NATOs taktiske kjernevåpen så og si fraværende.<sup>157</sup> Til tross for at SCC dagen før hadde konkludert med at Sovjet ville benytte seg av militære virkemidler for å oppnå politiske målsettinger, skulle USA opprettholde den forsvarspolitiske kursen.<sup>158</sup>

---

<sup>151</sup> Meeting of the Policy Review Committee, Summary of Conclusions, Subject: PRM-10 Military Strategy and Force Posture, 08.07.1977, s2.

<sup>152</sup> *Ibid.*

<sup>153</sup> PRM-10, Final Report, IV-8.

<sup>154</sup> Memorandum for The President from Zbigniew Brzezinski, Subject: Weekly National Security Report #21, 15.07.1977, Brzezinski Collection, Folder: Weekly Reports [to the President] 16-30, [7/77-9/77] [heretter *Weekly Reports 16-30*], Box 41, JCL.

<sup>155</sup> Policy Review Committee, Summary of Conclusions, Subject: PRM-10 Military Strategy and Force Posture, 08.07.1977.

<sup>156</sup> Memorandum for The President from Zbigniew Brzezinski, Subject: Weekly National Security Report #21, 15.07.1977; Policy Review Committee, Summary of Conclusions, Subject: PRM-10 Military Strategy and Force Posture, 08.07.1977.

<sup>157</sup> Meeting of the Special Coordination Committee, Summary of Conclusions, Subject: PRM/NSC-10 Comprehensive Net Assessment, 07.07.1977; Meeting of the Policy Review Committee, Summary of Conclusions, Subject: PRM-10 Military Strategy and Force Posture, 08.07.1977.

<sup>158</sup> Memorandum for The President from Zbigniew Brzezinski, Subject: Weekly National Security Report #21, 15.07.1977.

Ifølge NSC-staben kunne USA velge mellom to sett med alternative strategier (AIMS) i PRM-10.<sup>159</sup> På den ene siden var gruppe én, AIMS E, F og G, innenfor kostnadsrammene. NATO ville måtte dempe et angrep med konvensjonelle midler, trekke seg tilbake og stabilisere en defensiv forsvarslinje.<sup>160</sup> NATO ville holde ut en konvensjonell konflikt i omtrent en måned, i tråd med alliansens daværende kapabiliteter.<sup>161</sup> Estimatene av Warszawa-paktens utholdenhet varierte, men ifølge NSC-stabens James Utgoff var det sannsynlig at de vil holde ut lenger.<sup>162</sup> Forsvarsstrategiene E, F og G ville ikke åpne en ny strategidebatt i NATO, og var sånn sett fordelaktig ut ifra administrasjonens målsettinger.<sup>163</sup> Men ingen av strategiene i gruppe én var effektive. Skulle NATOs avskrekking opprettholdes, måtte strategien støttes av trusselen om bruk av taktiske kjernevåpen for å hindre et konvensjonelt angrep og/eller sovjetisk førstebruk av kjernevåpen.<sup>164</sup>

På den andre siden var strategiene i gruppe to, AIMS H, I og J, mer effektive, men langt utover kostnadsrammen.<sup>165</sup> I tillegg fant NSC-staben det svært sannsynlig at disse strategiene ville utløse en ny strategidebatt i NATO. I strategiene i gruppe to skulle NATO avskrekke et angrep fra Warszawa-pakten med en tilstrekkelig konvensjonell forsvarsstyrke.<sup>166</sup> Sviktet avskrekkingen, ville NATO måtte dempe angrepet uten å ta i bruk atomvåpen, stabilisere en defensiv forsvarslinje og deretter gjennomføre et konvensjonelt motangrep for å presse Warszawa-pakten ut av Benelux-landene og Vest-Tyskland i et felttog med varighet på rundt tre måneder.<sup>167</sup> Kjernevåpen vil oppta en langt mindre rolle i denne gruppen, og innehas hovedsaklig for å avskrekke sovjetisk første-bruk.<sup>168</sup> Rent operasjonelt, ble bruk av kjernevåpen vurdert som en kriseløsning dersom det konvensjonelle forsvaret skulle svikte.<sup>169</sup> I et notat til Brzezinski før sikkerhetsrådets møter, påpekte Utgoff og Thomson at det ikke

---

<sup>159</sup> Memorandum for Zbigniew Brzezinski from James Thomson and Victor Utgoff, Subject: PRC Meeting on PRM-10 – Friday July 8, 1977, s5.

<sup>160</sup> PRM-10, Final Report, s IV-1 til IV-7.

<sup>161</sup> For innholdet i de ulike AIMS, se PRM/NSC-10 Military Strategy and Force Posture Review, Final Report, III-2 til III-7.

<sup>162</sup> Memorandum for Zbigniew Brzezinski from James Thomson and Victor Utgoff, Subject: PRC Meeting on PRM-10 – Friday July 8, 1977, s7.

<sup>163</sup> Se Memorandum for The President from Zbigniew Brzezinski, Subject: Weekly National Security Report #2, 26.02.1977. Dilemmaet er framtreddende i PRM-10, Final Report, IV-7.

<sup>164</sup> PRM-10, Final Report, I-17 til I-18.

<sup>165</sup> PRM-10, Final Report, IV-2 til IV-3.

<sup>166</sup> PRM-10, Final Report, IV-3 til IV-4.

<sup>167</sup> Memorandum for Zbigniew Brzezinski from James Thomson and Victor Utgoff, Subject: PRC Meeting on PRM-10 – Friday July 8, 1977, s5.

<sup>168</sup> PRM-10, Final Report, IV-5, IV-9.

<sup>169</sup> Memorandum for Zbigniew Brzezinski from James Thomson and Victor Utgoff, Subject: PRC Meeting on PRM-10 – Friday July 8, 1977, s5.

hadde blitt gjort noen analyse av strukturen eller hensikten med NATOs taktiske kjernevåpen. En slik undersøkelse burde ha høy prioritet etter PRM-10, noe NSC-staben senere ville ta initiativ til.<sup>170</sup>

I PRC argumenterte Harold Brown for å utsette beslutningen om en bestemt forsvarsstrategi, på grunn av kostnadsøkningene ved samtlige AIMS i PRM-10.<sup>171</sup> JCS og av de militære grenene i Pentagon støttet Brown.<sup>172</sup> Deres vurdering var at PRM-10, i beste fall, kunne brukes som et utgangspunkt for en raffinering av USAs forsvarsstrategi og gi retningslinjer for framtidige endringer. Forsvarsdepartementet konkluderte derfor med at analysene i PRM-10 ikke var tilstrekkelige for å bestemme hvordan USAs militære styrker burde komponeres.<sup>173</sup> På den andre siden støttet både utenriksdepartementet og Office of Management and Budget (OMB) PRM-10s AIMS generelt, men ikke kostnadsanalysene.<sup>174</sup> I en mellomposisjon var gruppen for forsvarskoordinering i NSCs stab. I juli 1977 skrev James Thomson og Victor Utgoff et notat til Brzezinski der de problematiserte PRM-10.<sup>175</sup> Utgoff og Thomson trodde kostnadsoverslagene var for høye og mente dette skyldtes byråkratisk strid i Pentagon mellom de militære grenene, men NSC-staben hevdet det var mulig å støtte en strategi som opprettholdt ”a forward defense line” utrustet med ”precision-guided munitions”.<sup>176</sup> Ifølge Utgoff og Thomson kunne AIMS F, som lå nærmest opp til NATOs strategi, overbygge kløften mellom de to ulike strategigruppene.<sup>177</sup> Det var også, ifølge Utgoff og Thomson, mulig å se PRM-10s AIMS som langsiktige målsettinger, men de understreket samtidig behovet for flere utredninger for å avgjøre hvordan forsvarsmoderniseringen kunne

---

<sup>170</sup> Ordlyden var: : ”Beyond general statements of the relationship of theater nuclear forces (TNF) to deterrence, this study does not review the purpose and structure of TNF”. Memorandum for Zbigniew Brzezinski from James Thomson and Victor Utgoff, Subject: PRC Meeting on PRM-10 – Friday July 8, 06.07. 1977, s5, n1.

<sup>171</sup> Memorandum for the Secretary of State et.al from Harold Brown, Subject: PRM-10 Force Posture Study, 05.06.1977, DDRS. Se også Memorandum for the Secretary of Defense from Assistant Secretary of Defense Russel Murray, Subject: PRM-10 Draft Final Report, 27.06.1977, NSA, General Odom File, Box 38, Folder: 3, Document:2,[CREST NLC-12-38-3-2-2], JCL.

<sup>172</sup> Auten (2008) s160.

<sup>173</sup> Memorandum for Secretary of State et.al from Harold Brown, Subject: PRM-10 Force Posture Study, 05.06.1977, DDRS; Memorandum for the Secretary of Defense from Russel Murray, Assistant Secretary of Defense, Subject: PRM-10 Draft Final Report, 27.06.1977.

<sup>174</sup> Memorandum for Zbigniew Brzezinski & The White House from Peter Tarnoff, Subject: PRM-10 Contingency Assesment Report, 11.06.1977, DDRS; Letter to Zbigniew Brzezinski from Bert Lance, 16.06.1977, DDRS.

<sup>175</sup> Memorandum for Zbigniew Brzezinski from James Thomson and Victor Utgoff, Subject: PRC Meeting on PRM-10 – Friday July 8, 1977, DDRS.

<sup>176</sup> Memorandum for Zbigniew Brzezinski from James Thomson and Victor Utgoff, Subject: PRC Meeting on PRM-10 – Friday July 8, 1977, s3, 7.

<sup>177</sup> Memorandum for Zbigniew Brzezinski from James Thomson and Victor Utgoff, Subject: PRC Meeting on PRM-10 – Friday July 8, 06.07. 1977, s6.

programmeres på lang sikt.<sup>178</sup> NSC-stabens løsning var derfor å kombinere ulike AIMS og anbefalte Brzezinski om å motstå press fra Brown og forsvarsdepartementet om å gå bort fra tilnærmingen med definerte AIMS.<sup>179</sup>

Resultatet av analysene i PRM-10 inneholdt derfor et dilemma.<sup>180</sup> Det var generell enighet om at NATOs konvensjonelle kapasitet måtte økes slik at avskrekkingen ble styrket. Men samtlige AIMS forutsatte økte kostnader. For eksempel var kostnadene i AIMS H, I, og J omtrent \$30 milliarder mer enn i AIMS E, F og G.<sup>181</sup> Det var derfor tvilsomt om de allierte var villige til å ta disse kostnadsøkningene. Dessuten ville kostnadsøkningen "raise Allied fears that we are planning to confine conventional conflict to European soil (which is exactly what we would be doing)".<sup>182</sup> På den andre siden innebar AIMS E, F og G noe lavere kostnadsøkninger og ble derfor mer sannsynlig støttet av de allierte. Men i amerikanske øyne ville disse strategiene svekke den generelle avskrekkingen fordi de i større grad ble basert på trusselen om bruk av taktiske kjernevåpen. Skulle avskrekkingen svikte ville NATO måtte avstå territorium, noe de europeiske allierte ikke kunne støtte av politisk årsaker.<sup>183</sup> PRM-10 hadde ikke gitt de ønskede resultatene. Carter-administrasjonen hadde oppdaget at avskrekking- og forsvarsevnen i NATOs strategi "Flexible Response" var et politisk kompromiss.<sup>184</sup> Tvetydigheten i "Flexible Response" var derfor ikke et velegnet utgangspunkt for en operasjonell forsvarsplanlegging eller en undersøkelse av bestemte militære handlingsalternativer for konkrete krigsscenarier.<sup>185</sup> Uttgoff og Thomsom understreket problemet for Brzezinski:

This study did not discover the problem; it has existed for several years. Within the ambiguities of NATO's declaratory strategy of forward defense and flexible response, all have been able to live with the low confidence in NATO's ability to prevent territorial loss in a conventional conflict; the US has been able to argue for increased emphasis on conventional defense and to pull NATO slowly in that direction; and the Allies have been able to resist

---

<sup>178</sup> Gjennom etableringen av systemer for amerikanske forsterkninger. Policy Review Committee, Summary of Conclusions, Subject: PRM-10 Military Strategy and Force Posture, 08.07.1977, DDRS.

<sup>179</sup> Memorandum for Zbigniew Brzezinski from James Thomson and Victor Utgoff, Subject: PRC Meeting on PRM-10 – Friday July 8, 1977, s3.

<sup>180</sup> Memorandum for Zbigniew Brzezinski from James Thomson and Victor Utgoff, Subject: PRC Meeting on PRM-10 – Friday July 8, 06.07. 1977, s7.

<sup>181</sup> PRM-10, Final Report, IV- til IV-9.

<sup>182</sup> Memorandum for Zbigniew Brzezinski from James Thomson and Victor Utgoff, Subject: PRC Meeting on PRM-10 – Friday July 8, 1977, s6.

<sup>183</sup> PRM-10, Final Report, IV-5.

<sup>184</sup> Daalder (1991).

<sup>185</sup> Daalder (1991) s207, 225.

providing a high confidence conventional defense, while relying on the threat of nuclear first-use for deterrence.<sup>186</sup>

Ifølge Brzezinski hadde undersøkelsen blitt svekket av arbeidsdelingen mellom forsvarsdepartementet og NSC-staben. Undersøkelsen ”began too soon, got large too fast, and ended too quickly”.<sup>187</sup> Det var også intern uenighet i Det nasjonale sikkerhetsrådet om hva undersøkelsen kunne brukes til. Resultatet ble derfor nye utredninger og undersøkelser.

Likevel signerte Carter, på grunnlag av PRM-10, Presidential Directive 18 (PD-18) den 24. August. Dokumentet ble Carters sikkerhetspolitiske strategidokument. Direktivet slo fast at forholdet mellom USA og Sovjet bestod av både ”competition and cooperation”.<sup>188</sup> Dette skulle senere bli gjentatt i Carters tale i Winston-Salem den 17. mars 1978, og i Annapolis den 7. juni 1978, men da med en sterkere betoning av konkurranseaspektet.<sup>189</sup> Direktivet understreket ”that US national strategy will be to take advantage of [US] relative economic strength, technological superiority and popular political support”.<sup>190</sup> Direktivet bekreftet også målsettingen om å øke forsvarsbudsjettet med tre prosent, i tråd med NATOs Ministerial Guidance og bekreftet NATOs strategi ”Flexible Response and Forward Defense”.<sup>191</sup> USAs strategiske styrker og NATOs kjernevåpen skulle avskrekke alle former for angrep på USA og de allierte.<sup>192</sup> Bortsett fra denne generelle bemerkningen, beskrev ikke PD-18 hvilken funksjon taktiske kjernevåpen hadde for NATOs avskrekkingstrussel.<sup>193</sup> Strategidokumentet understreket derimot de konvensjonelle styrkenes rolle i en situasjon av ”strategic nuclear equivalence”.<sup>194</sup> Ifølge PD-18 måtte denne komponenten i NATOs triade

---

<sup>186</sup> Memorandum for Zbigniew Brzezinski from James Thomson and Victor Utgoff, Subject: PRC Meeting on PRM-10 – Friday July 8, 1977, s6.

<sup>187</sup> Memorandum for the President from Zbigniew Brzezinski, Subject: NSC Report for 1977: A Critical Self-Appraisal, 12.02.1978, s18 CREST, NSC Institutional Files, 1977-81, Box 24, Folder 4, Location 3-1.

<sup>188</sup> Presidential Directive 18 [heretter PD-18], Memorandum for the Vice President et al. from Jimmy Carter, Subject: U.S National strategy, 24.08.1977, CREST, NSC Institutional Files, 1977-81, Box 24, Folder 4, Location 3-1 s1.

<sup>189</sup> Jimmy Carter’s Adress at Wake Fores University, Winston-Salem, North Carolina, 17.03.1978, *Public Papers* (tilgjengelig på nett:

<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=30516&st=&st1=#axzz1b8MNUv18>); Jimmy Carter’s adress at the Commencement Exercises, United States Naval Academy, 07.06.1978, *Public Papers*, (tilgjengelig på nett: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=30915&st=&st1=#axzz1b8MNUv18>)

<sup>190</sup> PD-18, s2.

<sup>191</sup> PD-18, s3.

<sup>192</sup> PD-18, s2.

<sup>193</sup> Selv om direktivet holdt fast ved NSDM-242s ”Strategic Targeting Policy” for ”limited retaliatory responses designed to control escalation [...] If control of escalation fails, US target plans should seek to limit damage [...] an to inflict unacceptable damage on the Soviet Union (subject to a separate targeting review)”. Sammelign PD-18, s,3 og NSDM-242 og NSDM-348, s1-2.

<sup>194</sup> PD-18, s3.

styrkes for å øke avskrekkingen og forsvarsevnen.<sup>195</sup> PD-18 vektla også målsettingen om å involvere Sovjet i et konstruktivt samarbeid for å redusere risikoen for konflikt og ”[a]dvance American security interests through negotiations with the Soviet Union of adequately verifiable arms control and disarmament agreements that enhance stability and curb arms competition”.<sup>196</sup> PD-18 ble presidentens nasjonale sikkerhetsdokument for resten av hans presidentperiode og fikk stor innvirkning på Carter-administrasjons første programmerte forsvarsbudsjett (Fiscal Year 1979, FY79) som raskt fikk tilnavnet ”NATO-budsjettet”.<sup>197</sup>

#### 4.5 En stille reform?

Så langt hadde Carter-administrasjonens strategiske planer og forsvarsprioriteringer blitt godt mottatt i NATO. Men i en artikkel i *Washington Post* den 3. august 1977 avslørte journalistene Rowland Evans og Robert Novak deler av PRM-10 og PRCs konklusjoner. Artikkelen beskrev blant annet Brzezinskis forslag den 8. juli, der USA i hemmelighet hadde bestemt en strategi som oppgav en tredel av Vest-Tysklands territorium. Evans og Novaks artikkel beskrev også at USAs deklarasjon var en bløff.<sup>198</sup> Det hvite hus, Pentagon og utenriksdepartementet benektet riktignok disse anklagene umiddelbart.<sup>199</sup> Brown avviste for eksempel anklagene i Senatets forsvarskomite samme dag.<sup>200</sup> Men mistankene ble hengende i luften.<sup>201</sup> Lekkasjeene resulterte i en ytterligere forverring av det politiske forholdet til USAs ”prime European asset” på et svært kritisk tidspunkt.<sup>202</sup>

Målsettingen med PRM-10, Robert Komers arbeid og Harold Browns handlingsplan var å styrke NATOs forsvarsevne og konvensjonelle avskrekking, samt utvikle et mer integrert forsvarssamarbeid gjennom et tettere politisk samarbeid. På bakgrunn av Carters uttalelser, PRM-10 og Harold Browns initiativer, kan det likevel se ut som om Carter-administrasjonen var i gang med en langsiktig forskyvning i sammensetningen av NATOs

---

<sup>195</sup> *Ibid.*

<sup>196</sup> PD-18, s2.

<sup>197</sup> Se for eksempel *Washington Post*, 15.01.1978.

<sup>198</sup> *Washington Post* 03.08.1977.

<sup>199</sup> Cable from the Embassy, Bonn to the Secretary of State et al., Subject: Evans-Noval Articles on US Defense Strategy, august 1977, National Security Affairs, Brzezinski Material General Odom File, Folder: PRM-10 Follow-up 6-10/77, Box 28, JCL; Cable from the Secretary of State to all NATO Capitals, Subject: PRM-10 Review as it regards US-NATO Strategy, august 1977, National Security Affairs, Brzezinski Material General Odom File, Folder: PRM-10 Follow-up [6-10/77], Box 28, JCL.

<sup>200</sup> Senate Armed Services Committee, Subcommittee on Manpower and Personnel *NATO Posture and Initiatives*, 03.08.1977, s12-15.

<sup>201</sup> Auten (2008) s162.

<sup>202</sup> Se kapittel 6.

triade. For det første nedvurderte eller overså Carter-administrasjonen de taktiske kjernevåpnenes avskrekkende funksjon i NATOs forsvarsstrategi og, enda viktigere, den symbolske betydningen disse våpensystemene hadde i Europa. En annen tolkning vil være at administrasjonen ikke skilte mellom taktiske og strategiske kjernevåpen, fordi en eventuell bruk ville være uviss og få katastrofale konsekvenser. Som et resultat skulle NATO i større grad anvende ny våpenteknologi, der NATOs avskrekking ble en funksjon av alliansens konvensjonelle motangrepsevne. For det andre skulle NATOs institusjonelle prosedyrer endres og reformeres. Ifølge forfatterne av PRM-10 var alliansens forsvarsplanlegging en tilfeldig kombinasjon av nasjonale planer.<sup>203</sup> Sett med amerikanske øyne manglet det altså en helhetlig analyse av NATOs behov, prioriteringer og innsatsområder.<sup>204</sup> Derfor måtte de europeiske allierte omforme de nasjonale styrkene til koalisjonsstyrker for å demme opp den sovjetiske trusselen under USAs ledelse. Carter-administrasjonens målsetting var å komme bort fra den fragmenterte tilnærmingen i forsvarsplanleggingen, velge bort organiseringsformer og systemer som gav ineffektivitet, sløsing og duplikasjoner, og med dette øke effektiviteten av forsvarsinvesteringene.<sup>205</sup> For det tredje betydde ikke dette nødvendigvis en økning i amerikanske investeringer eller styrker, men bedre ledelse, bedre utstyr og større kompatibilitet mellom de nasjonale styrkebidragene.<sup>206</sup> Større byrdedeling og økt effektivitet var Carter-administrasjonens langsiktige plan for å styrke NATOs avskrekking.

Selv om endringene beskrevet ovenfor kan langt på vei tolkes som et forsøk på å endre NATOs strategi på lang sikt, fra kjernefysisk avskrekking til konvensjonell motangrepsevne, var administrasjonen forsiktig med å innrømme dette overfor sine allierte. I et notat til Carter argumenterte Brzezinski for hvordan presidenten kunne bruke NATO-toppmøtet i London som et politisk vendepunkt i alliansen.<sup>207</sup> Etter en periode med politisk stagnering og økonomisk nedgang i Europa skulle USA ta initiativ for å styrke det politiske samholdet i

---

<sup>203</sup> Memorandum for the President from Harold Brown, Subject: Outline for a NATO Initiative Program, 23.02.1977, "Outline of a NATO Initiatives Package" s4; Memorandum for Zbigniew Brzezinski from Buddy Beck & Victor Utgoff, Subject: NATO Defense Planning, 29.03.1977; Memorandum for the President from Zbigniew Brzezinski, Subject: Ambassador Komer's Program for revamping NATO's defense posture, undated.

<sup>204</sup> Duffield (1995), s213-214.

<sup>205</sup> Memorandum for the President from Cyrus Vance, Subject: Action Program for revamping NATO's defense posture, 05.05.1977; Memorandum for the President from Henry Owen, Subject: NATO Summit, 29.04.1977.

<sup>206</sup> Memorandum for the President from Harold Brown, Subject: Outline for a NATO Initiative Program, 23.02.1977.

<sup>207</sup> Memorandum for the president from Zbigniew Brzezinski, Subject: The NATO Meeting in May, undated, NSA Agency File, Collection 8, Folder North Atlantic Treaty Organization (NATO) 2-3, 77, Box 11: JCL.

alliansen. Men Brzezinski understreket også nødvendigheten av moderasjon. USA måtte ikke ”do too much and risk disappointment and demoralization”.<sup>208</sup> Derfor var Carters opptreden på NATO-toppmøtet i mai 1977 ledsaget av tre prioriteringer. For det første skulle USA forsikre sine allierte om sitt engasjementet og prioriteringer, som ble Carters viktigste politiske budskap i mai 1977.<sup>209</sup> Vesteuropeiske ledere måtte ikke få inntrykk av en redusert tilstedeværelse eller at USA ikke tok deres bekymringer på alvor. For det andre, og som et viktig ledd i dette, måtte USA forsikre de allierte om at de ikke endret NATOs strategi eller doktriner.<sup>210</sup> Spesielt Brzezinski fryktet at dette ville lede til en politisk krise i alliansen. Det var derfor Brzezinski advarte Carter om å opprette en arbeidsgruppe etter modell av ”Wise men”<sup>211</sup> for å reformere NATOs institusjoner eller strategi i forbindelse med PRM-9, noe sikkerhetsrådgiveren hevdet ville være et bevis på at alliansen ikke var i stand til å reformere sine institusjoner eller ta vanskelige forsvarspolitiske beslutninger.<sup>212</sup> For det tredje måtte styrkingen av alliansens konvensjonelle forsvarsevne iverksettes uten å komme i konflikt med de allierte om nivået på forsvarsbevilgningene. USAs initiativ og forslag til endringer skulle derfor innføres over en lengre tidsperiode. ”[G]o slowly on NATO reform” og hold igjen de mer dyptgående forslagene til de allierte hadde økt tilliten til den sittende administrasjonen, var sikkerhetsrådgiverens strategi. Brzezinski trodde ”reassurances, not new initiatives, is most important to our allies”.<sup>213</sup>

På en annen side innebar USAs sterke prioritering av å øke NATOs konvensjonelle styrker, i kombinasjon med Carters uttalte ambisjoner om å eliminere ”all nuclear weapons from this earth”, bestemte politiske signaler.<sup>214</sup> Brzezinski var klar over at dette kunne tolkes som et forsøk på å redusere atomvåpnenes rolle i NATOs forsvar. Han anbefalte derfor Carter å understreke funksjonen av alliansens kjernefysiske styrker i London.<sup>215</sup> Men i London sa

---

<sup>208</sup> Memorandum for The President from Zbigniew Brzezinski, Subject: Weekly National Security Report # 4, 11.03.1977, Brzezinski Collection, Subject File, Folder: Weekly Reports 1-15, Box 41, JCL.

<sup>209</sup> Duffield (1995) s213.

<sup>210</sup> Memorandum for The President from Zbigniew Brzezinski, Subject: Weekly National Security Report #2, 26.02.1977.

<sup>211</sup> Three Wise Men var en arbeidsgruppe i NATO i 1956. Se Lawrence Kaplan ”Report of the Three Wise Men: 50 Years after (2006), (tilgjengelig på nett: <http://www.nato.int/docu/review/2006/issue1/english/history.html>).

<sup>212</sup> Memorandum for the president from Zbigniew Brzezinski, Subject: The NATO Meeting in May, undated.

<sup>213</sup> *Ibid.*

<sup>214</sup> Jimmy Carter ”Inaugural Address”, 20.01.1977, *Public Papers*.

<sup>215</sup> Memorandum for the president from Zbigniew Brzezinski, Subject: Ambassador Komer’s program for revamping NATO’s defense posture, undated, NSA, Agency File, Folder: NATO 4-5/77, Box 11, JCL.



presidenten at "[the U.S] will keep diverse and modern theater nuclear forces in Europe".<sup>216</sup> Carter understreket at Sovjets kjernefysiske opprustning hadde økt trusselen mot Vest-Europa, men uten å spesifisere hvordan USA eller NATO skulle møte oppbyggingen.

Den USA-ledede NATO-reformen skulle inkorporeres gradvis innenfor rammeverket av alliansens tidligere beslutninger. Det var spesielt utenriksdepartementet og Cyrus Vance som ønsket denne tilnærmingen.<sup>217</sup> Brzezinskis råd til Carter, om å kombinere forsikringer med noen få nye initiativer, ble altså USAs tilnærming til NATO i 1977.<sup>218</sup> Presentasjonen av de nye initiativene skulle utnytte Carter-administrasjonens vektlegging av Vest-Europa og dens nye tilnærming til utenrikspolitikken, på lignende vis som ble forsøkt med "deep cuts"-forslaget i SALT II i Moskva i mars.<sup>219</sup> Ved å bygge på de alliertes frykt for den sovjetiske styrkeoppbyggingen og Carters hengivenhet til europeiske forhold, skulle USA stimulere de allierte i NATO til å legge om sine nasjonale forsvarsplaner, bruke mer penger og prioritere "riktig" under USAs ledelse. Initiativet skulle forsikre vesteuropeerne om at USA fortsatt prioriterte NATO.<sup>220</sup>

#### **4.6 Long Term Defense Plan (LTDP)**

Under det påfølgende NATO-toppmøtet i Washington DC i mai 1978 ble Carter-administrasjonenes initiativer for å ruste opp NATOs konvensjonelle styrker formelt godkjent. Ifølge NATOs DPC skulle LTDP forbedre langtidsplanleggingen og forsvarsstyrkene skulle styrkes og forbedres på multinasjonal basis.<sup>221</sup> Alliansen slo fast at i fraværet av "equitable arms control and disarmament agreements" på det strategiske, regionale og konvensjonelle nivå, måtte NATO styrke og forbedre den militære

---

<sup>216</sup> NATO Ministerial Meeting "Text of Remarks at the First Session of the Meeting", May 10, 1977, (tilgjengelig på nett: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=7492>).

<sup>217</sup> Memorandum for the President from Cyrus Vance, Subject: Action Program for revamping NATO's defense posture, 05.05.1977, NSA Agency File, Folder NATO 4-5/77, Box 11, JCL.

<sup>218</sup> Memorandum to the president from Zbigniew Brzezinski, Subject: May NATO meeting, undated.

<sup>219</sup> Brzezinski (1985) s156ff. Se kapittel 5.

<sup>220</sup> Memorandum for the President from Harold Brown, Outline for a NATO initiative program, 23.02.1977, Outline of NATO initiative package, s3.

<sup>221</sup> Ordlyden var "[...] to meet the need for a comprehensive framework for NATO's defense planning, incorporating a longer-term approach, and thus enabling the collective needs of the Alliance to be taken more into account in the development of national plans". Defense Planning Committee, "Final Communique", Brussel 18-19.05.1978.

kapasiteten.<sup>222</sup> I den amerikanske regjeringen fortsatte arbeidet med å øke effektiviteten i NATO.<sup>223</sup>

Likevel ble ikke LTDP den suksessen som de amerikanske initiativtagerne hadde håpet på. Årsakene til dette var sammensatte. Planleggingen og implementeringen av de ti opprinnelige innsatsområdene ble holdt utenfor NATOs strukturer og overlatt til det enkelte medlemsland.<sup>224</sup> Og fordi LTDP ble holdt utenfor NATOs formelle forsvarsplanlegging, på insistering fra USAs regjering, ble innholdet i de ulike satsningsområdene kraftig utvidet og påvirket av nasjonale prioriteringer.<sup>225</sup> De ti opprinnelige innsatsområdene utformet i 1977 og 1978 var i 1981 vokst til over 150 forskjellige satsningsområder.<sup>226</sup> LTDP resulterte derfor ikke i en multinasjonal økning av de konvensjonelle styrkebidragene, som USAs initiativ hadde forutsatt, men var blitt en "catch all enterprise".<sup>227</sup> Ironisk nok, var det nettopp dette NSC-staben og forsvarsdepartementet ønsket å unngå i 1977.<sup>228</sup> Medlemslandene kunne ignorere forslagene eller målsettingene som var kostbare eller upopulære blant store velgergrupper.<sup>229</sup> LTDPs økende omfang og manglende implementering, underminerte dermed initiativets hovedmålsetting som var å styrke beredskapen og kvaliteten på NATOs styrker i Sentral-Europa. Dette ble forsterket av den manglende evnen og viljen til å møte målsettingen om en tre prosents økning i forsvarsbudsjettene. Denne målsettingen ble, ifølge David Walsh, dekket over av kreativ bokføring som skapte et inntrykk av at målsettingene ble møtt.<sup>230</sup> Da Carter gikk av i 1981 var NATOs konvensjonelle problemer på sentralfronten totalt sett uforandret.<sup>231</sup>

---

<sup>222</sup> North Atlantic Council, "Final Communiqué", Washington D.C., 30-31.05.1978.

<sup>223</sup> Memo for the president from Harold Brown, subject: Improved Armaments cooperation in NATO –status report, 18.09.1978, NSA Agency File, Folder: NATO 12/77-5/78, Box 12, JCL; Memo for the President from Harold Brown, subject: NATO initiatives and improvements, 10.12.1977, NSA Agency File, Folder: NATO 12/77-5/78, Box 12, JCL.

<sup>224</sup> Walsh (2008) s123; Duffield (1995) s217.

<sup>225</sup> Duffield (1995) s213-218; Walsh (2008) s116.

<sup>226</sup> Walsh (2008) s116.

<sup>227</sup> Walsh (2008) s127.

<sup>228</sup> Memorandum for Zbigniew Brzezinski from Buddy Beck & Victor Utgoff, Subject: NATO Defense Planning, 29.03.1977; Memorandum for the President from Zbigniew Brzezinski, Subject: Ambassador Komer's Program for revamping NATO's defense posture, undated.

<sup>229</sup> Walsh (2008) s123.

<sup>230</sup> Tall fra Pentagon indikerte at økningen i forsvarsutgifter i NATO økte i snitt med 2 % i 1978, 2,5 % i 1979 og 1,9 % i 1980. Denne utviklingen ble påvirket av eksterne hendelser, som for eksempel det andre oljesjokket i 1979, som forverret den økonomiske situasjonen i USA og Europa ytterligere. USAs opprettelse av *The Rapid Deployment Force* reduserte også beredskapen i Sentral-Europa ytterligere. Se Walsh (2008) s116.

<sup>231</sup> Tall i viser at i 1984 hadde NATO økt sin konvensjonelle kapabilitet med 19 prosent, mens Warszawapaktens hadde økt med 18 prosent. Se Duffield (1995) s221.

## 4.7 Sammenfatning

Modernisering av NATOs konvensjonelle forsvar ble en av Carter-administrasjonens hovedprioriteringer i 1977. Det var flere årsaker til dette. Nye, og mer negative, analyser av NATOs reaksjonstid framhevet det kjernefysiske dilemmaet i alliansens forsvar. Ifølge analysene i Nunn-Bartlett-rapporten, PRM-10 og AD-80 var det tvilsomt at NATO ville kunne avskrekke eller hindre en begrenset konvensjonell konflikt i Europa uten å eskalere med taktiske kjernevåpen. Dessuten spilte SALT en avgjørende rolle. Konvensjonell modernisering ville ikke forstyrre SALT-forhandlingene med Sovjet, eller bryte med Carters valgkamplofter om kjernefysisk nedrustning. Sist, men ikke minst, var Carter-administrasjonens avskrekkingsfilosofi basert på antagelsen om at enhver bruk av kjernevåpen var endelig. Bruk av NATOs taktiske kjernevåpen ville i verste fall resultere i strategiske angrep på USAs fastland. Derfor ble de konvensjonelle styrkenes funksjon i NATOs forsvar vurdert som viktigere enn noe annet. Kun en styrking av den konvensjonelle komponenten i NATOs forsvar ville minimere risikoen for eskalasjon i det europeiske krigsteateret.

Tidlig i prosessen var Carter interessert i å innlede en strategidebatt og reformere NATOs forsvarsstrategi. Sikkerhetsrådgiver Brzezinski anbefalte Carter om å unngå dette. Dermed ble administrasjonens forsvars- og sikkerhetspolitiske utredninger gjort uten å analysere de taktiske kjernevåpenenes rolle i NATOs strategi, selv om for eksempel den vesttyske regjeringen tidlig hadde vist interesse for behandlingen av SS-20 og krysserraketter i SALT II. Den største sikkerhetspolitiske undersøkelsen, PRM-10, klarte ikke å bestemme sirkelens kvadratur. Konklusjonene i PRM-10 fastslo at NATOs strategi og alliansens konvensjonelle forsvarskapasitet verken var stor eller effektiv nok til å avskrekke eller hindre et konvensjonelt angrep. Innenfor rammene av NATOs strategi "Flexible Response" konkluderte PRM-10 med at NATO måtte øke forsvarsbevilgningene lang utover hva de allierte kunne akseptere. Hvis ikke måtte NATO opprettholde trusselen om kjernefysisk førstebruk og dermed eskalere en konvensjonell konflikt med taktiske kjernevåpen. Carter-administrasjonen hadde oppdaget at NATOs strategi "Flexible Response" og "Forward Defense" var et politisk kompromiss og dermed ikke et egnet utgangspunkt for den operasjonelle forsvarsplanleggingen. PRM-10 ble likevel et rammeverk for Carter-administrasjonens langsiktige prioriteringer og presidentens sikkerhetspolitiske

strategidokument.<sup>232</sup> Målsettingen om å ruste opp alliansens konvensjonelle kapabiliteter var i løpet av våren 1977 blitt den dominerende målsettingen i regjeringens forsvarsplanlegging.

Carter-administrasjonens undersøkelser, og diskusjonene i Det nasjonale sikkerhetsrådet, ble ikke gjennomført uten interne spenninger. Selv om det tilsynelatende var konsensus blant Carters sikkerhetspolitiske rådgivere og presidenten om USAs prioriteringer, var det intern strid mellom utenriksdepartementet og NSC-staben i PRM-10s "Comprehensive Assessment" og dens vurderinger av Sovjets intensjoner og den strategiske paritetens betydning for den utvidete avskrekkingen. Det var dessuten spenninger mellom NSC-staben og forsvarsdepartementets vurderinger av kostnadsoverslagene i PRM-10s ulike AIMS. Og selv om flere i byråkratiet og Stansfield Turner advarte Brzezinski og Brown om rapportens manglende vektlegging av ikke-konvensjonelle scenarioer, besluttet en enstemmig PRC om å opprettholde den forsvarspolitiske kursen; "After current efforts at improved conventional capability have succeeded or failed, we may want to turn to theater nuclear policy, especially the potentially critical role of land-based cruise missiles".<sup>233</sup>

Carters forsvars- og sikkerhetspolitikk ble formalisert med PD-18 i august 1977. Direktivet slo fast at forholdet til Sovjet ville inkludere både konkurranse og samarbeid og framhevet at USA skulle utnytte sine økonomiske, teknologiske og politisk-ideologiske fordeler i den ikke-militære konkurransen med Sovjet. En opptrapping av den ikke-militære konkurransen skulle styrke USAs forhandlingskort og tvinge Sovjet til å godta amerikanske krav i SALT. Noe paradoksalt, skulle økt politisk konkurranse styrke SALT, minske den militær-strategiske spenningen og åpne for politisk samarbeid mellom supermaktene. Mer enn noen av hans forgjengere, understreket Carters direktiv hvordan rustningsforhandlinger kunne styrke USAs posisjon og sørge for strategisk stabilitet.

---

<sup>232</sup> Blant annet i forsvarsbudsjettet for 1979 (Fiscal Year 1979).

<sup>233</sup> Policy Review Committee, Summary of Conclusions, Subject: PRM-10 Military Strategy and Force Posture, 08.07.1977.

## 5 SALT II – konsultasjoner og mistanker

”New Administrations are defined not just by the priorities they choose, [...] but also by their handling of the issues they inherit” skriver Ivo Daalder og I. M. Destler i boken *In the Shadow of the Oval Office*.<sup>1</sup> Som vi så i forrige kapittel, både videreførte og iverksatte Carter-administrasjonen en rekke initiativer for å styrke den konvensjonelle komponenten i NATOs forsvar. Men Carter arvet også et komplekst nettverk av politiske og sikkerhetspolitiske prosesser som var blitt etablert under avspenningspolitikken. For eksempel hadde CSCE blitt institusjonalisert og skulle videreføres i Beograd høsten 1977, mens forhandlingene i MBFR fortsatte i Geneve i 1977 og 1978. I tillegg foreslo Carter en rekke nye våpenkontroll- og rustningsforhandlinger med Sovjet i mars 1977.<sup>2</sup> Men to prosesser ble spesielt viktig for funksjonen av NATOs triade; SALT II og forslagene om å modernisere NATOs taktiske kjernevåpen. I dette kapittelet skal jeg forklare hva Carter-administrasjonen ønsket å oppnå i SALT II-forhandlingene og hvordan dette virket på de europeiske oppfatningene av det amerikanske lederskapet i NATO.

Hvorfor havnet NATO i en tillitskrise, til tross for Carters tette konsultasjoner med de europeiske allierte i 1977 og 1978? Først følger en beskrivelse av utviklingen i det bilaterale forholdet mellom USA og Sovjet, hvordan dette virket inn på framgangen i SALT-forhandlingene og hvordan dette virket inn på de innenrikspolitiske vurderingene av forholdet til Sovjet og avspenningspolitikken i USA. Deretter ser vi nærmere på berøringspunktene mellom SALT II og diskusjonene som oppstod i NATO om å modernisere alliansens taktiske kjernevåpen. Analysen se nærmere på hvordan Carter-administrasjonen håndterte berøringspunktene i konsultasjoner med de allierte. Ved hjelp av møtereferatene fra Det nasjonale sikkerhetsrådets SCC også den amerikanske beslutningsprosessen undersøkes for å se om denne kan forklare utviklingen. Var USAs forsvarspolitiske prioriteringer et resultat av et byråkratisk kompromiss i den sikkerhetspolitiske beslutningsprosessen i den amerikanske regjeringen?

---

<sup>1</sup> Daalder & Destler (2009) s103.

<sup>2</sup> I 1977 var ikke dette formelle forhandlinger, men såkalte ”working groups” som skulle utrede og diskutere mulighetene for å begrense salg av konvensjonelle våpen, demilitarisere det Indiske hav og en avtale om forbud mot kjemiske våpen, for å nevne noen. Se Garthoff (1994) s832ff.

## 5.1 Opp- og nedrustning, konkurranse og samarbeid

I perioden fra 1974 til 1976 hadde Pentagon igangsatt og forsterket forskningsinnsatsen på en rekke våpensystemer for å modernisere USAs strategiske og taktiske kjernevåpenarsenaler, parallelt med SALT-forhandlingene. En av årsakene var en revisjon av USAs kjernefysiske angrepsplaner i 1973 og 1974.<sup>3</sup> Revisjonen var motivert av de internasjonale endringene i USA og NATOs militær-strategiske omgivelser og den strategiske pariteten mellom USA og Sovjet.<sup>4</sup> På grunn av Sovjets utplassering av nye kort- og mellomdistanseraketter og det taktiske bombeflyet Backfire i Europa, måtte USA utvikle nye og mer diskriminerende våpensystemer for å opprettholde eskalasjonsdominansen og en troverdig utvidet avskrekking.<sup>5</sup> Revisjonen av de amerikanske krigsplanene og kjernevåpenmoderniseringen var under Nixon og Ford ment å styrke avskrekkingen og den kjernefysiske stridsevnen.<sup>6</sup> Det førstnevnte var i tråd med tidligere målsettinger. Selv om kjernevåpenenes funksjon i hovedsak var å avskrekke Sovjet, vokste strategiendringene fram som et resultat av de økende bekymringen for endringer i den sovjetiske doktrinen og krigsplaner som indikerte at Moskva aldri hadde akseptert MAD og gjensidig avskrekking.<sup>7</sup> Forsvarsminister Schlesingers, og senere Rumsfelds, offentlige uttalelser kunne tolkes som en økt vektlegging av å begrense en kjernefysisk konflikt til det europeiske krigsteateret.<sup>8</sup> På det deklatoriske plan indikerte den nye amerikanske doktrinen en ”war-fighting”-strategi. Spesielt Schlesinger uttalte USA søkte fleksible og strategiske muligheter til å bruke atomvåpen på en selektiv måte slik at presidenten fikk flere handlingsalternativer i en krisesituasjon.<sup>9</sup> Men i Vest-Europa fikk disse ideene blandet mottagelse.

I samme periode hadde den innenrikspolitiske motstanden i USA til détente og SALT økt. Sovjets brudd på menneskerettigheter, den militære støtten til frigjøringsbevegelser og den indirekte tilstedeværelse i konflikter i den tredje verden, for eksempel i Angola i 1975 og 1976, var viktige årsaker til misnøyen. I perioden fra 1977 til 1979 ble derfor SALT II-

---

<sup>3</sup> Jacksons lovtilllegg i oktober 1972 inneholdt faktisk en paragraf hvor Kongressen kunne holde tilbake støtte til framtidige rustningskontrollavtaler om USA ikke moderniserte sine strategiske styrker. Burr (2005); Njølstad (1994) s40-41.

<sup>4</sup> Selv om økt politisk kontroll også var et viktig motiv. Se Burr (2005).

<sup>5</sup> Njølstad (1994) s40.

<sup>6</sup> Auten (2008) s61; Njølstad (1990) s38ff. Ifølge USAs kjernefysiske angrepsplan, *Single Integrated Operational Plan* (SIOP), skulle amerikanske atomvåpen angripe ”the full spectrum of Soviet and Warsaw Pact forces, either in a single blow or in a number of increasingly severe strikes” (forfatterens uthevelse). Se Njølstad (1994) s41.

<sup>7</sup> Njølstad (1994) s43.

<sup>8</sup> Burr (2005) s35.

<sup>9</sup> Njølstad (1994) s38ff. Se også kapittel 2.

forhandlingene ensbetydende med supermaktenes détente.<sup>10</sup> Samarbeidsdimensjonen og disiplineringsdimensjonen som skulle regulere konkurranseforholdet mellom supermaktene i BPA, var redusert til brutte løfter og ensidige forsøk på å styrke sine geopolitiske posisjoner i det som hadde blitt en global maktkamp om innflytelse.<sup>11</sup>

## 5.2 Forsvarsbudsjettet - En revisjon uten plan og en opphetet debatt

Umiddelbart etter innsettelsen den 20. januar 1977 gikk Jimmy Carter og hans utenrikspolitiske rådgivere i gang med å revidere president Fords siste forsvarsbudsjett, *Fiscal Year 1978* (FY78), programmert av Fords forsvarsminister, Donald Rumsfeld.<sup>12</sup> Men den nye regjeringen hadde kort tid på seg. Etter Nixon, Watergate og Vietnam-krigen hadde den amerikanske Kongressen forsøkt å innta en mer aktiv rolle.<sup>13</sup> Som et resultat, hadde Representantenes Hus vedtatt en ny lov som endret Kongressens budsjettregler. Lovendringen førte blant annet til en langt kortere tidsfrist for å legge fram endringer i budsjettet for Senatets underkomité.<sup>14</sup> I praksis betydde det at Carter og hans forsvarspolitiske rådgivere måtte evaluere, revidere og rapportere endringer i Fords budsjett i løpet av fire til seks uker, og deretter presentere det reviderte budsjettet for Senatets forsvarskomité for godkjenning.<sup>15</sup>

Carter-administrasjonen hadde et sterkt ønske om å ta i bruk den utøvende makts viktigste virkemiddel for å reversere den militær-strategiske utviklingen. Da den første endringen ble offentliggjort, den 22. februar 1977, annonserte Carter at han hadde revidert og kuttet Fords budsjett fra \$123,2 milliarder til \$120,4 milliarder.<sup>16</sup> Av dette var \$2,8 milliarder såkalt ”obligational authority”, det vil si penger begjært i løpet av ett budsjettår, men som ikke nødvendigvis måtte brukes. Totalt var kuttene på 2.3 prosent, mye mindre enn hva Carter

---

<sup>10</sup> Njølstad (1997); Garthoff (1994) s831.

<sup>11</sup> For eksempel ble løftet om økt økonomisk samarbeid ble hindret i den amerikanske Kongressen, og Sovjet støttet frigjøringsbevegelser i regionale konflikter blant annet i Angola, Etiopia, Vietnam. Se Schulzinger (2010); Latham (2010).

<sup>12</sup> Senate Armed Service Committee, *Fiscal Year 1978 Authorization for Military Procurement, Research and Development, and Active Duty, Selected Reserve, and Civilian Personnel Strengths*, 25.01.1977 [heretter *Fiscal Year 1978 Authorization*].

<sup>13</sup> Franck & Weisband (1979).

<sup>14</sup> Denne loven, kalt *The Congressional Budget and Impoundment Act*, ble effektivert under Ford i 1974, men trådte for første gang i kraft 15 mars, 1977. Prosessen foregikk slik: etter at endringene var behandlet, ble budsjettet sendt videre til én av de ansvarlige budsjettkomitéene i Senatet eller Representantenes hus. I dette tilfellet ble FY78 sendt til Senatets forsvarskomité for godkjenning. Loven slo fast at forsvarsbudsjettet måtte legges fram i Kongressen senest 15 mai før budsjettet ble lov. Se Auten (2008) s126-127.

<sup>15</sup> Auten (2008) s127.

<sup>16</sup> Senate Armed Services Committee *Department of Defense Appropriations for Fiscal Year 1978 Authorization*, Part 1: Authorizations, 24.02.1977 [heretter *Authorization for Fiscal Year 1978*] Alle beløp er oppgitt i 1977-dollar.

hadde lovet under valgkampen.<sup>17</sup> Carters forsvarsminister, Harold Brown, forsvarte kuttene overfor Senatets forsvarskomite med at det reviderte budsjettet likevel var en netto økning sammenlignet med det forrige budsjettet, FY77.<sup>18</sup> På en annen side inneholdt det reviderte budsjett reelle utgifter på omtrent \$400 millioner mindre enn hva Rumsfeld hadde foreslått.<sup>19</sup> Selv om endringene i det reviderte budsjettet var marginale, kom kuttene til å sette sitt avtrykk på oppfatningen av Carter-administrasjonen i den innenrikspolitiske debatten i de kommende månedene og årene.<sup>20</sup> I lys av at konservative senatorer og rustningseksperter mobiliserte mot Sovjet, détentepolitikken og SALT II, ble Carter-administrasjons budsjettkutt gjennomført i en periode da den politiske eliten for alvor kjempet for å øke forsvarsutgiftene.<sup>21</sup> Men Carter så ut til å holde sitt valgkamplofte om å befri USA fra dets ”inordinate fear of communism”.<sup>22</sup> Kuttene rammet spesielt moderniseringsprogrammer for strategiske våpenbærere, for eksempel den interkontinentale raketten MX og det strategiske bombeflyet B-1.<sup>23</sup> På en annen side beholdt Carters reviderte budsjettet midler til å utvikle Trident, en ny ubåt med tilhørende SLBM, og stridshodet Mark 12k til USAs interkontinentale rakettstyrker.<sup>24</sup> Det er viktig å presisere at kuttene i FY78 først og fremst senket utviklingstempoet, ved å redusere finansieringen som Ford-administrasjonen opprinnelig hadde planlagt. Det var spesielt Ford-administrasjonens bombefly-program som ble redusert. Kuttene av tre B-1-bombefly som var planlagt i FY78 ga administrasjonen totalt \$280 millioner i innsparinger.<sup>25</sup> Carter og hans rådgivere hadde vært skeptiske til B-1-programmet under valgkampen. Den 29. januar, rett etter det første offisielle møtet i Det nasjonale sikkerhetsrådet, tok Harold Brown initiativ til administrasjonens første utredning

---

<sup>17</sup> Se kapittel 3. Se for eksempel *Presidentail Campaign*, Part 1, s202.

<sup>18</sup> *Authorization for Fiscal Year 1978* s588.

<sup>19</sup> ”outlayser det vi kan kalle utgifter. Utgifter er de midler som vil bli brukt i et budsjettår, i tillegg til ”obligational authority” fra et tidligere år. I dette tilfellet bestod FY78 av faste utgifter som skulle brukes fra 1. oktober, 1977, til 30. september 1978. I det samme budsjettet kan man begjære ”obligational authority”, penger som begjæres, men som ikke nødvendigvis må brukes i samme budsjettår. ”Total obligational authority” er med andre ord tilleggsmidler som blir begjært i samme periode, men som regjeringen kan bruke i neste budsjett. *Authorization for Fiscal Year 1978* s588. Se også Lawrence Korb ”The Policy Impact of the Carter Defense Program” (1979) s141-142.

<sup>20</sup> Njølstad (1995) s37.

<sup>21</sup> FY78 inneholdt en netto økning sammelignet med perioden 1964-1976. Se Walsh (2010) s35.

<sup>22</sup> Jimmy Carter’s Adress at Commencement Exercises at the University of Notre Dame, 22.05.1977, *Public Papers*, (tilgjengelig på nett:

<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=7552&st=&st1=#axzz1bmTPlyo5>).

<sup>23</sup> Auten (2008) s128.

<sup>24</sup> Njølstad (1995) s58.

<sup>25</sup> *Authorization for Fiscal Year 1978*, s604, 656, 679, 688.



*Strategic Bomber Force Modernization Study*.<sup>26</sup> Undersøkelsen skulle gi administrasjonen forslag til ulike alternative styrkesammensetninger for å modernisere USAs flyvåpen, men hadde klare politiske føringer.<sup>27</sup> Det var derfor ikke uventet at studien konkluderte med to ulike forslag som begge inkluderte anbefalingen om å redusere B-1-programmet.<sup>28</sup> Ifølge Brown og OMB burde USA heller øke produksjonen og utruste USAs B-52-bombefly med luftbårne krysserraketter (Air-Launched Cruise Missiles, ALCM).<sup>29</sup> USA skulle utnytte ny teknologi for å opprettholde den strategiske balansen. ALCM ville mangedoble den luftbårne kapasiteten i USAs triade og gi økt effektivitet til en akseptabel pris.<sup>30</sup> Da den andre runden av revisjonen av FY78 ble offentliggjort den 30. juni 1977, annonserte Carter sin plan om å kansellere produksjonen av B-1-flyene fullstendig.<sup>31</sup> Kuttet tilsvarte innsparinger på omtrent \$1,5 milliarder.<sup>32</sup>

Det reviderte budsjettet endret likevel ikke finansieringen eller utviklingstempoet i de taktiske kjernevåpenprogrammene.<sup>33</sup> Tradisjonelt var dette systemer som USA utviklet og kontrollerte, men som ble utplassert i Vest-Europa under kontroll av amerikanske NATO-styrker i samarbeid med de allierte.<sup>34</sup> Det var i hovedsak tre store taktiske kjernevåpenprogram i FY78. Ett av programmene inneholdt midler til forskning og utvikling av komponenter til de land- og sjøbaserte krysserrakettene (GLCM og SLCM), et program vi har sett at Pentagon ønsket å fortsette. Det to andre var moderniseringsprogrammer av kort- og mellomdistanserakettene *Lance* og *Pershing*.<sup>35</sup> Carter kuttet likevel finansieringen av de konvensjonelle komponentene til *Lance*, og de omdisponerte midlene – omtrent \$78 millioner til 360 missiler med tilhørende stridshoder - ble brukt til å omforme eksisterende *Lance*-bataljoner i Vest-Europa og til å utvikle et nytt kjernefysisk stridshode, *Enhanced Radiation*

---

<sup>26</sup> Senate Armed Services Committee, Subcommittee on Research and Development *Fiscal Year 1978 Supplemental Military Authorization*, 28.07.1977, s111-137.

<sup>27</sup> Ifølge Auten var en av utrederne, Herbert York, instruert til å stille ”de riktige spørsmålene”. Se Auten (2008) s131-132.

<sup>28</sup> *Ibid.* Se også Nick Kotz *Wild Blue Yonder: Money, Politics, and the B-1 Bomber* (1988).

<sup>29</sup> Auten (2008) s 132.

<sup>30</sup> Memorandum for the President from Zbigniew Brzezinski, Subject: NSC Report for 1977: A Critical Self-Appraisal, 12.01.1978, s18, Plains File, Box 9, Folder: 13, Document 5, [CREST, NLC-128-9-13-5-1], JCL

<sup>31</sup> Jimmy Carter Public Papers (1977), vol 1, s1197-1200.

<sup>32</sup> Jimmy Carter Public Papers (1977), vol 1, s1197-1200. Se også Auten (2008) s136-137.

<sup>33</sup> *Authorization for Fiscal Year 1978*, 24.02.1977.

<sup>34</sup> For informasjon om NATOs konsultasjoner og bruk av taktiske kjernevåpen, se Bernard Jackson ”The Roles of Strategic and Theatre Nuclear Forces in NATO Strategy: Part 1” (1986) s53-54.

<sup>35</sup> *Authorization for Fiscal Year 1978*, 24.02.1977, s589.

*Warhead* (ERW).<sup>36</sup> Carter satset andre ord på den kjernefysiske versjonen. Den 27. juli ble administrasjonens FY78 "supplemental" presentert for Kongressen og endringene framlagt programmatisk.<sup>37</sup> FY78 var med dette ferdigbehandlet og Carter-administrasjonen hadde satt et tydelig avtrykk på Fords budsjett, men ikke uten å øke temperaturen i den innenrikspolitiske debatten og det byråkratiske presset mot Carter.<sup>38</sup>

### 5.3 Strategic Arms Limitation Talks

Likevel ble Strategic Arms Limitations Talks II (SALT II) det viktigste sikkerhetspolitiske instrumentet for Carter. SALT II-forhandlingene skulle som kjent ferdigstille interimsavtalen. Den nyinnsatte administrasjonens målsettinger om rustningsreduksjoner i SALT II var både mer ambisiøs og mer eksplisitt uttalt enn tidligere. Carter trodde, under påvirkning fra utenriksminister Vance, at forholdet til Sovjet ville forbedres dersom supermaktene først ferdigstilte SALT og deretter gikk løs på de resterende problemene i det tosidige forholdet.<sup>39</sup> Som vi husker, hadde forhandlingene trukket ut i tid og flere omstridte problemstillinger var enda ikke løst. Carter-administrasjonen stod derfor overfor vanskelige og svært tekniske forhandlinger med Sovjet.<sup>40</sup> Til tross for dette var supermaktene innstilt på å ferdigstille SALT II i 1977. I en tale den 18. januar 1977 uttalte Leonid Bresjnev at Moskva hadde til hensikt å fortsette samarbeidet med USA og ønsket en hurtig ferdigstilling av SALT II og Av den grunn var også de uttalelsene fra Det hvite hus om en snarlig SALT-avtale optimistiske i 1977. Men Bresjnev trodde forhandlingene ville bygge på rammeverket som var blitt utarbeidet i Vladivostok i 1974.<sup>41</sup>

---

<sup>36</sup> *Authorization for Fiscal Year 1978*, 24.02.1977, s 589, 604, 623-624. ERW-teknologien omfattet også 155mm og 203mm kjernefysisk artilleri. Jeg vil i det følgende kun fokusere på endringene for Lance-raketten.

<sup>37</sup> *Fiscal Year 1978 Authorization*, 27.07.1977.

<sup>38</sup> Det byråkratiske presset oppstod i forbindelse med SALT om å utvikle MX. Se Njølstad (1995) s62.

<sup>39</sup> Smith (1986) s69; Open Vault interview with Zbigniew Brzezinski, 19.11.1987, tilgjengelig på nett: <http://openvault.wgbh.org/catalog/wpna-7b125d-interview-with-zbigniew-brzezinski-1986-part-1-of-3>

<sup>40</sup> Konkrete eksempler på dette var blant annet verifikasjonssystemer for testing av nye ICMB, hvilke kjennetegn som skilte den mobile mellomdistanseraketten SS-20 fra den interkontinentale SS-16 og hvordan man skulle skille mellom de ulike typene krysserraketter, deres rekkevidde, og om de bar kjernefysiske eller konvensjonelle stridshoder. Se Memorandum of Conversation between Jimmy Carter, Cyrus Vance, Zbigniew Brzezinski and Anatoliy Dobrynin, Soviet Ambassador to the United States, 01.02.1977, DDRS.

<sup>41</sup> Leonid Bresjnev "The Outstanding Exploit of the Defenders of Tula", 19.01.1977, Pravda, gjengitt i Garthoff (1994) s850; Memorandum for The President from Zbigniew Brzezinski, Subject: Weekly National Security Report #2, 26.02.1977.

Sikkerhetsrådgiver Brzezinski var på sin side mer skeptisk.<sup>42</sup> Han trodde den sovjetiske forhandlingsviljen var mangelfull i fravær av et dypere politisk samarbeid, og var ”not entirely pleased with the dimensions of the existing US-Soviet relationship, including the strategic arms limitations agreements”.<sup>43</sup> Derfor ønsket Brzezinski å stokke om kortene og starte forhandlingene på nytt, spesielt i spørsmålet om Backfire og krysserrakettenes.<sup>44</sup> Utenriksminister Cyrus Vance var mer tilbøyelig til å fortsette innenfor rammene av Vladivostok og forhandle på grunnlag av Kissingers forslag i Moskva i januar 1976. I praksis betydde dette å holde Backfire utenfor, men godta et treårig forbud mot å teste og utplassere krysserraketter i SALT.<sup>45</sup> Carter selv pendlet mellom disse to alternativene. Som tidligere nevnt, hadde han kritisert Vladivostok-avtalen fordi den tillot en fortsettelse av rustningskappløpet.<sup>46</sup> Ambisjonene om å redusere supermaktenes kjernevåpenarsenaler ble for eksempel eksplisitt uttrykt i Carters innsettelsestale. Men presidenten hadde ved flere anledninger også signalisert, for eksempel i desember 1976, at han ønsket å ferdigstille SALT II med utgangspunkt i Vladivostok, for deretter å forhandle om det han kalte *reelle* reduksjoner.<sup>47</sup> Likevel drøftet Carter, i samtaler med Sovjets ambassadør Anatolij Dobrynin og i sitt første brev til Bresjnev, muligheten for å oppnå større reduksjoner i SALT II.<sup>48</sup> I Bresjnevs svar den 25. februar 1977 ble Carter advart om å bryte med Vladivostok-avtalen. I dette brevet kritiserte Bresjnev også USAs menneskerettighetspolitikk.<sup>49</sup> Men til tross for de sovjetiske advarslene og omfanget av de uløste problemene, ble Carter-administrasjonens tilnærming til SALT revurdert i løpet av de første månedene i 1977.

## 5.4 Det nasjonale sikkerhetsrådets vurderinger av “Deep Cuts”-forslaget

---

<sup>42</sup> Memorandum for The President from Zbigniew Brzezinski, Subject: Weekly National Security Report # 3, 05.03.1977, Brzezinski Collection, Subject File, Folder: Weekly Reports 1-15, Box 41, JCL. Se også Brzezinski (1985) s29, 37, 159, 172-173, 317; Memorandum for the Vice President et al. from Zbigniew Brzezinski, Subject: SCC Meeting on SALT and other Arms Control Issues Addressed in Moscow, 07.04.1977, Brzezinski Collection, Subject File, Folder: [Meetings – SCC 10: 4/7/77], Box 26, JCL.

<sup>43</sup> Haslam (1989) s80. Se også *New York Times*, 17.12.1976.

<sup>44</sup> Brzezinski (1985) s157-163.

<sup>45</sup> Vance (1983) s48-49.

<sup>46</sup> Se kapittel 3.

<sup>47</sup> *New York Times*, 28.12.1976. Se også Wilfried Loth *Overcoming the Cold War – A History of Detente* (2002) s134.

<sup>48</sup> Memorandum of Conversation between Jimmy Carter, Cyrus Vance, Zbigniew Brzezinski and Anatolij Dobrynin, Soviet Ambassador to the United States, 01.02.1977; Jimmy Carter’s letter to Leonid Brezhnev, 15.02.1977, begge gjengitt i Odd Arne Westad (red.), *The Fall of Détente – Soviet-American Relations during the Carter Years* (1997) s171-176.

<sup>49</sup> Leonid Brezhnev’s letter to Jimmy Carter, 26.02.1977, gjengitt i Westad (1997b) s181-186.

Da det første forhandlingsmøtet mellom USA og Sovjet startet i Moskva, den 28. mars 1977, presenterte Cyrus Vance et forhandlingsforslag som inneholdt kraftige reduksjoner sammenlignet med Vladivostok-avtalen.<sup>50</sup> Det såkalte "deep cuts"-forslaget innebar en reduksjon fra 2400 til et sted mellom 1800 og 2000 SNDV som hver av partene utstyre 550 ICBM, og mellom 550 og 650 SLBM, med MIRV.<sup>51</sup> Videre ble det foreslått en reduksjon av de tunge sovjetiske rakettene SS-18 og SS-19 fra 308 til 150, samt en sovjetisk garanti om ikke å gi det taktiske bombeflyet Backfire rekkevidde til å utføre interkontinentale oppdrag.<sup>52</sup> Som kompensasjon ville USA skrinlegge den planlagte utviklingen av en ny landbasert interkontinental rakett, som i praksis ville bety slutten for det strategiske våpenprogrammet MX.<sup>53</sup> I tillegg skulle USA begrense utplasseringen av alle typer krysserraketter med rekkevidde over 2500 kilometer. Men fordi det ikke eksisterte planer om å utvikle krysserraketter med større rekkevidde, kan man jo spørre seg hva denne innrømmelsen var verdt.<sup>54</sup> I januar 1976 hadde dessuten Kissinger lagt fram et forslag som ville ha begrenset både antallet og rekkevidden for de land- og sjøbaserte krysserrakettene under bestemmelsene i SALT. Selv om Pentagon senere forhindret dette, var Carters SALT-forslag et tydelig brudd med kompromisset fra Vladivostok.<sup>55</sup>

Som under Nixon og Ford, var det også intern uenighet i den amerikanske regjeringen om krysserrakettene under Carter. I Det nasjonale sikkerhetsrådets SCC ble begrensningene av krysserrakettenes teknologi diskutert.<sup>56</sup> Spørsmålet det var størst uenighet om var hvorvidt, og i så fall hvor mye, krysserrakettene burde begrenses. Et annet stridsspørsmål var hvorvidt USA skulle presse på for at Backfire skulle regnes under den totale begrensningen av SNDV.<sup>57</sup> Som under Nixon, gikk skillelinjene mellom utenriksdepartementet og Pentagon, hvor sistnevnte ønsket få restriksjoner på amerikanske våpensystemer. Sikkerhetsrådgiver Brzezinski hadde ingen sterke preferanser i disse spørsmålene, men støttet

---

<sup>50</sup> Garthoff (1994) s889ff.

<sup>51</sup> Brzezinski (1985) s163.

<sup>52</sup> Haslam (1989) s81.

<sup>53</sup> Njølstad (1997) s39.

<sup>54</sup> *Ibid.*

<sup>55</sup> Talbott (1979) s35, 61-62; Loth (2002) s133-134.

<sup>56</sup> Se for eksempel Memorandum for the President from Zbigniew Brzezinski, Subject: Your SALT Meeting with Gromyko, 29.9.1978, Brzezinski Collection, Subject File, Folder: Jimmy Carter – Sensitive [1/77-9/78], Box 21, JCL

<sup>57</sup> Memorandum for The President from Zbigniew Brzezinski, Subject: Weekly National Security Report #4, 11.03.1977, Brzezinski Collection, Subject File, Folder: Weekly Reports 1-15, Box 41, JCL.

forsvarsdepartementets innstilling og understreket at en avtale måtte være likeverdig og sørge for politisk og strategisk stabilitet.<sup>58</sup>

Ifølge Olav Njølstad var ”deep cuts”-forslaget et resultat av Carters ønske om å sikre støtte fra den konservative opposisjonen i Senatet, som var anti-détente, pro-militær og skeptisk til SALT-forhandlingene. Opposisjonen bestod av både Republikanere og konservative Demokrater.<sup>59</sup> I desember 1976, rett før Carters innsettelse, hadde en gruppe konservative sikkerhetspolitiske eksperter fra grupperingen Committee on the Present Danger (CPD), med tilnavnet Team B, publisert en kritikk av rapporten *National Intelligence Estimate* (NIE) 11-3/8-76: den amerikanske etterretningstjenestens utredning og analyse av styrkeforholdet mellom USA og Sovjet.<sup>60</sup> Team Bs hevdet at Sovjetunionen betraktet strategiske atomvåpen ”as elements of a whole range of mutually supporting means of persuasion and coercion available to the state in pursuit of its interests”.<sup>61</sup> CPD vurderte rustningsforhandlinger, som dominerte den politiske dagsordenen på grunn av SALT, som et risikofylt instrument til å håndtere den sovjetiske sikkerhetstrusselen og hevdet supermaktene ikke hadde sammenfallende interesser i SALT.<sup>62</sup> Team Bs kritikk ble gjengitt i pressen og økte temperaturen i den innenrikspolitiske debatten. CPD bidro til å så tvil om Sovjets intensjoner og hevdet Sovjets støtte til avspenningspolitikken var et dekke for sovjetisk ekspansjon.<sup>63</sup>

Henry Jackson, som var majoritetsleder i senatet og medlem av CPD, kunne ikke støtte en framtidig SALT II-avtale med mindre USAs regjering iverksatte tiltak som minsket risikoen for et førsteslagsangrep mot USAs landbaserte interkontinentale raketter.<sup>64</sup> Problemstillingen var forøvrig hovedtemaet i den såkalte ”window of vulnerability”-debatten, hvor tidligere SALT-forhandler Paul Nitze, og senator Jacksons assistent, Richard Perle, kritiserte USAs tilnærming til rustningsforhandlingene og avskrekkingsfilosofien Mutual Assured Destruction.<sup>65</sup> Siden opposisjonen i Kongressen kunne hindre ratifisering av SALT

---

<sup>58</sup> *Ibid.*

<sup>59</sup> Njølstad (1997) s39; Allin (1995) s51-77.

<sup>60</sup> Walsh (2010) s34.

<sup>61</sup> ”Intelligence Community Experiment in Comparative Analysis: Soviet Strategic Objectives: An alternative view; Report of Team ”B”” (1976) s21, gjengitt i Auten (2008) s118-121.

<sup>62</sup> Auten (2008) s120.

<sup>63</sup> Allin (1995) s61-62.

<sup>64</sup> Allin (1995) s62-65.

<sup>65</sup> Se for eksempel Jerry W Sanders *Peddlers of Crisis: the Committee on the Present Danger and the Politics of Containment* (1983) s149-238; Freedman (1981) s387.

II, forsøkte Carters "deep cuts"-forslag å redusere trusselen fra Sovjets landbaserte raketter og dermed forene de liberale og konservative senatorene i Kongressen.<sup>66</sup>

En annen årsak til Carters "deep cuts"-forslag var forsvarsdepartementets internundersøkelse "deep cuts" i januar 1977.<sup>67</sup> Forsvarsdepartementet fikk i oppdrag å analysere om det var mulig "to scale down deterrence levels" og finne ut hvilken effekt det ville ha hvis USA og Sovjet reduserte sine strategiske utskytningsplattformer til et sted mellom 200 og 500 SNDV.<sup>68</sup> Carters forslag hadde forbløffet den militære generalstaben, Joint Chiefs of Staff (JCS), som senere produserte en egen rapport som ble sendt til Harold Brown den 17. mars 1977.<sup>69</sup> Ifølge JCS ville det på den ene siden fungere med lavere strategiske nivåer om begge parter hadde våpensystemer med høy grad av overlevelsessevne og høy treffsikkerhet. Men på den andre siden ville kraftige reduksjoner også svekke USAs evne til å utføre fleksible og effektive angrep mot Sovjets militære installasjoner.<sup>70</sup> Kraftige reduksjoner ville også øke betydningen av teknologiske faktorer.<sup>71</sup> Likeså viktig var det at tillitten til den utvidete avskrekkingen ville svekkes. En avskrekking bestående av få SNDV, i tråd med filosofien "minimum deterrence", var ikke kun knyttet til militære kapasiteter, men også til en rekke psykologiske faktorer.<sup>72</sup> JCS konkluderte derfor med at lavere strategiske nivåer ville åpne for en rekke nye problemer og skape økt usikkerhet. For eksempel ville en tredjeparts kjernevåpen og NATOs taktiske kjernevåpen virke inn på den strategiske balansen.<sup>73</sup>

Dype kutt ville også ha innvirkning på funksjonen av NATOs konvensjonelle styrker. For det første ville USAs strategiske rakettstyrker kunne sees som frakoblet forsvaret av Vest-

---

<sup>66</sup> En avtale måtte ha 2/3 flertall for å bli lov. Se Njølstad (1997) s37, 51-52.

<sup>67</sup> Memorandum from Zbigniew Brzezinski to President Carter, Subject: JCS Briefings, undated, Zbigniew Brzezinski Donated Material [heretter Brzezinski Donated], Folder: Jimmy Carter sensitive, 1/77-9/78, Box 21, JCL.

<sup>68</sup> Memorandum from Zbigniew Brzezinski to President Carter, Subject: JCS Briefings, undated; Memo for the President from Harold Brown, Subject: Implications of Major reductions in strategic nuclear forces, 28.01.1977, Carter-Brezhnev project, Conference 2 "SALT II and the growth of mistrust", Musgrove Plantation, St Simons Island, Georgia, 6-9.05.1994, [heretter Musgrove], s IV-9 - IV-17.

<sup>69</sup> JCS-rapporten var vedlagt notatet fra Brown, gjengitt i Musgrove. Samme referanse benyttes.

<sup>70</sup> Memorandum for the President from Harold Brown, Subject: Implications of Major reductions in strategic nuclear forces, 28.01.1977, JCS-report IV-10.

<sup>71</sup> For eksempel ville interkontinentale raketter utstyrt med MIRV øke i betydning. Sovjets 308 tunge missiler, SS-9 og SS-18, ville representert en økt trussel med lavere nivåer.

<sup>72</sup> Memorandum for the President from Harold Brown, Subject: Implications of Major reductions in strategic nuclear forces, 28.01.1977, JCS-report IV-10ff. Se også Keith Payne "Minimum deterrence and its Critics" (2010) s3-6.

<sup>73</sup> For eksempel ville Backfire, krysserraketter eller franske leveringsmidler komplisere det militær-strategiske bildet. Se Memorandum for the President from Harold Brown, Subject: Implications of Major reductions in strategic nuclear forces, 28.01.1977, JCS-report IV-10ff.

Europa, noe som igjen ville resultere i press for å øke NATOs konvensjonelle forsvarsevne og/eller utplassere flere taktiske kjernevåpen.<sup>74</sup> For det andre ville kraftige reduksjoner ha konsekvenser for det politiske forholdet til de allierte. Den kjernefysiske avskrekkingen var kjernen i alliansens forsvarsstrategi.<sup>75</sup> En kraftig reduksjon av USAs strategiske styrker ville utløse politiske bekymringer vedrørende den amerikanske sikkerhetsgarantien, og den militære toppledelsen trodde ikke et nivå på mellom 200 og 500 SNDV var forenelig med USAs sikkerhetspolitiske interesser og forpliktelser.<sup>76</sup> JCS' og deler av Pentagons støtte til "deep cuts" var dermed todelt. På den ene siden ønsket de å redusere Sovjets landbaserte raketter, men på den andre siden ønsket de færrest mulige begrensninger på USAs strategiske systemer.<sup>77</sup> JCS advarte den politiske ledelsen om forslaget, slik de hadde gjort under Kissinger i 1976.<sup>78</sup> Dype reduksjoner måtte analyseres for å avdekke hvilke implikasjoner det ville ha for NATOs konvensjonelle styrker, taktiske kjernevåpen og USAs strategiske styrker.<sup>79</sup> General George S Brown, formann i JCS, understreket at den militære ledelsen støttet målsettingen om å redusere med utgangspunkt i Vladivostok-avtalen, og ba forsvarsminister Brown gjøre det samme.<sup>80</sup>

Sikkerhetsrådgiver Brzezinski og deler av NSC-staben støttet "deep cuts"-forslaget av mer taktiske årsaker. Sikkerhetsrådgiveren trodde forslaget enten, om det lyktes, ville være fordelaktig for USA eller, om det mislyktes, ville være et tegn på Sovjets motvilje til å forhandle om gjensidige reduksjoner.<sup>81</sup> Harold Brown ønsket også større reduksjoner, men hadde tidligere argumentert for en forsiktig start og trodde en reduksjon til omtrent 2000 SNDV ville være oppnåelig.<sup>82</sup> Fordi både sikkerhetsrådgiveren og forsvarsministeren vurderte USAs strategiske posisjon som tilstrekkelig, kunne USA være tålmodig i påvente av en

---

<sup>74</sup> Kalt "Decoupling". Se Allin (1995) s84. Se også kapittel 6

<sup>75</sup> Edward Luttwak "How to Think About Nuclear War" (1982) s25.

<sup>76</sup> Memorandum for the President from Harold Brown, Subject: Implications of Major reductions in strategic nuclear forces, undated, JCS-report IV-17.

<sup>77</sup> Musgrove (1994) s166-167.

<sup>78</sup> Raymond L Garthoff "On Emphaty and Critical Oral History – A Commentary" (2010) s81-82.

<sup>79</sup> Memorandum for the President from Harold Brown, Subject: Implications of Major reductions in strategic nuclear forces, undated, JCS-report IV-9.

<sup>80</sup> Memorandum from Brzezinski to president carter, Subject: JCS Briefings, undated; Memo for the President from Harold Brown, Subject: Implications of Major reductions in strategic nuclear forces, 28.01.1978, IV-19

<sup>81</sup> Brzezinski (1985) s73, 160-162, 168-169; Memorandum for The President from Zbigniew Brzezinski, Subject: Weekly National Security Report #7, 01.04.1977, Brzezinski Collection, Subject File, Folder: Weekly Reports 1-15, Box41, JCL; Garthoff (2010) s81-82.

<sup>82</sup> Memorandum for Jimmy Carter from Harold Brown, Subject: Position Essay on SALT, 16.05.1976, gjengitt i Njølstad (1997) s66; Memorandum for The President from Zbigniew Brzezinski, Subject: Weekly National Security Report #4, 11.03.1977; Njølstad (1997) s38.

avtale.<sup>83</sup> Dette blir også trukket fram av Njølstad, som hevder prospektene til et eventuelt sammenbrudd i SALT-forhandlingene var en viktig årsak til at Brown og JCS støttet ”deep cuts”-forslaget. Et sammenbrudd skulle utnyttes til å styrke USAs forhandlingsposisjon.<sup>84</sup>

Vance og de ansvarlige for SALT i utenriksdepartementet var på sin side mer skeptiske.<sup>85</sup> De støttet også målsettingen om større reduksjoner prinsipielt, men trodde ikke Sovjet ville akseptere å hoppe over Vladivostok-kompromisset. Paul Warnke, direktør for Arms Control and Disarmament Agency (ACDA) og USAs sjefsforhandler i SALT, advarte Carter om de politiske konsekvensene ved å bryte kompromisset fra Vladivostok.<sup>86</sup> I tillegg hadde Carter blitt advart av Bresjnev. At forslaget likevel ble lagt fram for den sovjetiske motparten, reflekterte Carters ønske om å distansere seg fra forgjengeren og redusere de sovjetiske systemene som var egnet til et førsteslagsangrep.<sup>87</sup> Under påvirkning fra senator Jackson, håpet Carter det var mulig å oppnå krisestabilitet ved å forhandle bort Sovjets tunge missiler og begrense utviklingen og utplasseringen av Sovjets landbaserte raketter.<sup>88</sup> I praksis ville dette ha oppfylt premisset for en gjensidig avskrekking, minsket sårbarheten for USAs landbaserte raketter, og økt betydningen av USAs strategiske bombefly og ubåter.<sup>89</sup> Dermed kan det se ut til at Pentagon, Brzezinski, senator Jackson, og hans meningsfeller i Kongressen støttet den radikale tilnærmingen i SALT, slik Njølstad hevder.<sup>90</sup>

Til tross for utenriksdepartementets advarsler og den sovjetiske motviljen til å endre forhandlingsposisjoner, ga Carter i hemmelighet instruks om å utarbeide et nytt forhandlingsforslag den 19. mars, kun ni dager før Moskva-møtet.<sup>91</sup> Det er hovedsakelig to forklaringer for framgangsmåten, samt beslutningen om å legge et nytt forslag på bordet. Ifølge William Hyland ønsket Carter å overraske og legge press den sovjetiske motparten, for

---

<sup>83</sup> Memorandum for the President from Zbigniew Brzezinski, Subject: Weekly National Security Report #7, 01.04.1977. Se også Department of Defense Appropriations for Fiscal Year 1978, Part 1, Posture Statements, s190.

<sup>84</sup> Njølstad (1997) s38.

<sup>85</sup> Vance (1983) s48; Garthoff (2010) s81-82.

<sup>86</sup> Njølstad (1997) s38. Se også Open Vault-interview with Paul C Warnke, Part 3.

<sup>87</sup> Den norske betegnelsen førsteslagsangrep brukes her synonymt med de engelske begrepene ”preventive” og ”pre-emption”. For den teoretiske distinksjonen, se Robert J Art ”The Four Functions of Force” (1992) s132-133.

<sup>88</sup> Memorandum for the President from Henry M Jackson, Subject: For the President on SALT, 15.02.1977, IV-30 til IV-42, Musgrove; Garthoff (2010) s84.

<sup>89</sup> Njølstad (1995) s63.

<sup>90</sup> Njølstad (1997) s51, 54-56.

<sup>91</sup> JCS ”deep cuts”-rapport ble oversendt Brown den 17.03.1977. Se også Mitchell (2010) s74; Garthoff (1994) s888.



å oppnå sovjetiske innrømmelser.<sup>92</sup> I Moskva skulle Vance presentere det mest omfattende kuttforslaget først, og deretter presentere et utsettelsesforslag om det første ble avvist. Ifølge Vance, som tidligere hadde hevdet at Carter ”still approaches certain international problems too lightly”, var Carters manglende utenrikspolitiske erfaring, og forståelse for den interne maktkampen i Politbyrået og dens betydning for Sovjets forhandlingsposisjon, den viktigste årsaken til forslaget.<sup>93</sup> Men da ”deep cuts”-forslaget ble presentert i Moskva fikk ikke Vance anledning til å forhandle om usettelsesforslaget.<sup>94</sup> Sovjet avviste Carters forhandlingsforslag og reagerte i svært negative ordelag. Ifølge Sovjets utenriksminister Gromyko var forslaget en avvisning av den strategiske pariteten, ensidig og ufordelaktig for Sovjet.<sup>95</sup> Gromyko reagerte også på at amerikanske krysserraketter ikke ble begrenset, mens spørsmålet om Backfire ble tatt opp på nytt.<sup>96</sup> Men enda viktigere var den interne uenigheten i Politbyrået. I 1973 og 1974 hadde Bresjnev ”spilled political blood” for å kunne undertegne Vladivostok-avtalen fordi den ikke inkluderte NATOs FBS, britiske eller franske kjernevåpen.<sup>97</sup> Fordi Carters forslag ikke bygget på Vladivostok, kunne Bresjnev bli utsatt for press fra de militære representantene i Politbyrået.<sup>98</sup> ”Deep cuts”-forslaget hadde rokket ved den sovjetiske selvforståelsen som en likeverdig supermakt, i tillegg til å gjøre de tre foregående årene med forhandlinger unyttige.<sup>99</sup> Forhandlingene stoppet opp fram til mai 1977.

## 5.5 “Three tier” – nye forsøk og økende kritikk

I perioden fra mars til mai 1977 utarbeidet den amerikanske regjeringen en ny tilnærming til SALT. Et nytt forhandlingsforslag ble presentert for Sovjets ambassadør Anatolij Dobrynin i april 1977, et utkast som reflekterte Carters reduserte ambisjoner og de mange kontroversielle spørsmålene som gjenstod.<sup>100</sup> Både ”deep cuts” og forsøket på å redusere Sovjets ”tunge” ICBM ble på dette tidspunktet skrinlagt, selv om Sovjet fortsatt ble presset til å godta ”a

---

<sup>92</sup> William G Hyland *Mortal Rivals: Superpower relations from Nixon to Reagan* (1987) s210.

<sup>93</sup> Memorandum from Dobrynin to Gromyko, Subject: Record of Conversation with U.S Secreatry of State Cyrus Vance, 26.02.1977, gjengit i Cold War International History Project *Bulletin* 5, s151.

<sup>94</sup> Njølstad (1995) s45; Garthoff (1994) s891.

<sup>95</sup> Smith (1986) s76-77; Njølstad (1997) s43.

<sup>96</sup> Se kapittel 3. Georgi Arbatov ”The Dangers of a new Cold War” (1977), *Bulletin of Atomic Scientists*, mars 1977; Haslam (1989) s30, 60; Garthoff (1994) s891; Njølstad (1997) s46.

<sup>97</sup> Sitatet er fra Georgji Kornienko, gjengitt i Garthoff (1994) s889.

<sup>98</sup> Garthoff (2010) s83; Haslam (1989) s71, 83-85; Njølstad (1997) s43,45-46, 49-50. Strategisk kultur og påvirkningen fra det sovjetiske forsvaret trekkes også fram som en forklaring på Sovjets posisjon. Dessuten måtte Sovjet ta hensyn til trusselen fra Kina. Se også Fredman (19813) s273ff.

<sup>99</sup> Haslam (1989) s84.

<sup>100</sup> Memorandum for the Secretary of State from Zbigniew Brzezinski, Subject: SALT, 29.04.1977, DDRS

comprehensive approach”.<sup>101</sup> Etter møtet i Moskva var Carters atomvåpen- og rustningspolitikk ledsaget av tre dominerende målsettinger. For det første ønsket Carter å opprettholde en levedyktig triade, og dermed sikre den strategiske balansen vis-à-vis Sovjet.<sup>102</sup> For det andre skulle de økonomiske kostnadene for avskrekkingen holdes på et lavest mulig nivå. For det tredje skulle verken NATOs eller USAs tillitt til kjernefysisk avskrekking øke.<sup>103</sup>

Etter den nokså kraftfulle sovjetiske avvisningen av ”deep cuts”, startet forhandlingene opp igjen i mai 1977. Politbyrået trodde en mer konstruktiv forhandlingsvilje i SALT ville dempe den innenrikspolitiske kritikken av détente og SALT i den amerikanske Kongressen.<sup>104</sup> Også i den amerikanske regjeringen oppstod en sterkere vilje til å inngå et kompromiss i spørsmålet om krysserrakettene og Backfire, såfremt Sovjet godtok en reduksjon i antallet SNDV.<sup>105</sup> Derfor hadde rådgiver William Hyland og statssekretær i det amerikanske utenriksdepartementet, Leslie Gelb, satt sammen et tredelt avtaleverk som lå tettere opp til rammeverket fra Vladivostok.<sup>106</sup> Den første delen av avtalen regulerte de våpensystemene som tidligere hadde blitt inkludert i Vladivostok, med fem års varighet. Den andre delen, en midlertidig avtale med varighet på to til tre år, inkluderte de mest omstridte spørsmålene, for eksempel hvordan Backfire og krysserrakettene skulle defineres og behandles i de videre forhandlingene, i tillegg til problemstillinger som tidligere ikke hadde vært drøftet.<sup>107</sup> Den tredje og siste delen var en ”Declarations of Principles” som skulle regulere framtidige forhandlinger etter SALT II-avtalens utløp i 1985.<sup>108</sup> Prinsippene var de samme som i Carters ”deep cuts”-forslag, som i praksis ville bli rammeverket for en framtidig SALT III-avtale.<sup>109</sup> Gromyko godtok rammeverket da forhandlingene startet opp i mai og

---

<sup>101</sup> Memorandum for the Vice President et al. from Zbigniew Brzezinski, Subject: SCC Meeting on SALT and other Arms Control Issues Addressed in Moscow, 07.04.1977; Presidential Directive/NSC-7, Memorandum for the Vice President et al., Subject: SALT Negotiations, 23.03.1977 [heretter *PD-7*], tilgjengelig på nett: <http://www.fas.org/irp/offdocs/pd/pd07.pdf>

<sup>102</sup> Dette innebar en utbygging av USAs evne til førsteslagstangrep mot Sovjets landbaserte raketter. Se ”Brzezinski’s News Conference 01.04.1977” i State Bulletin, vol 76, 25.04.1977 s421. Se også Colin Gray ”The Strategic Forces Triad: End of the Road?” 14.11.1978.

<sup>103</sup> Njølstad (1995) s64.

<sup>104</sup> Haslam (1989) s85.

<sup>105</sup> Memorandum for the Vice President et al. from Zbigniew Brzezinski, Subject: SCC Meeting on SALT and other Arms Control Issues Addressed in Moscow, 07.04.1977, se spesielt s4, punkt B: ”Private Posture”.

<sup>106</sup> Vance (1983) s56.

<sup>107</sup> For eksempel mobile, strategiske raketter. Njølstad (1995) s45.

<sup>108</sup> Brzezinski (1985) s167-168; Vance (1983) s54.

<sup>109</sup> Brzezinski (1985) s167; Vance (1983) s56.

gikk med på moderate reduksjoner i antallet SNDV. Likevel ble flere spørsmål liggende uløst fram til september 1977.<sup>110</sup>

Det tredelte avtaleverket ble, med noen mindre endringer, beholdt da SALT II ble signert i Geneve i juni 1979.<sup>111</sup> Hovedbestemmelsen satte et tak på 2400 SNDV for begge parter, med en øvre begrensning på 1320 leveringsmidler med MIRV. Antallet SNDV skulle reduseres til 2250 innen januar 1981.<sup>112</sup> Inn under denne bestemmelsen kunne man utruste maksimum 820 ICBM med MIRV og maksimum 120 strategiske bombefly med krysserraketter (Air-launched Cruise Missiles, ALCM).<sup>113</sup> Antallet flerhodete stridskoder ble satt til maksimum 10 for en ICBM og maksimum 14 for en SLBM. Begge parter kunne teste og utvikle én ny landbasert rakett, så framtidig denne ikke hadde en mobil utskytningsplattform.<sup>114</sup>

Carters administrasjon så det tredelte forhandlingsforslaget som en sammenføring av kuttforslagene i mars og Vladivostok-avtalen.<sup>115</sup> Men kritikerne i den amerikanske Kongressen så rettetten fra "deep cuts" som en ensidig amerikansk innrømmelse. SALT II reduserte ikke Sovjets tunge missiler eller påståtte førsteslagsevne.<sup>116</sup> Da Carter i tillegg avsluttet utviklingsprogrammet for B-1 i juni 1977, økte det innenrikspolitiske presset mot hans administrasjon. Beslutningen ble av kritikerne sett som bevis for at "the president was 'soft' on defense and was practising 'unilateral' arms control".<sup>117</sup> I 1977 og 1978 ble det derfor stadig vanskeligere for Carter å sikre SALT II den nødvendige støtten, både i Kongressen og internt i regjeringen, uten å innta en mer konfronterende holdning overfor Sovjet.<sup>118</sup> I 1978 virket Sovjets utenrikspolitikk og militære tilstedeværelse på for eksempel Afrikas Horn negativt inn på både opinionen og opposisjonen.<sup>119</sup> I tråd med Dan Caldwell kan

---

<sup>110</sup> Foruten problemene med Backfire og krysserrakettene, var Sovjets landbaserte raketter med MIRV en amerikansk bekymring. Se Garthoff (1994) s895-896.

<sup>111</sup> Treaty Between the USA and the USSR on the Limitation of Strategic Offensive Arms (SALT II Treaty), 18.06.1979, Committee on Disarmament documents CD/28, 27.06.1979 og CD/29, 02.07.1979.

<sup>112</sup> Treaty Between the USA and the USSR on the Limitation of Strategic Offensive Arms (SALT II Treaty), 18.06.1979, Article III.

<sup>113</sup> Treaty Between the USA and the USSR on the Limitation of Strategic Offensive Arms (SALT II Treaty), 18.06.1979, Article V.

<sup>114</sup> Treaty Between the USA and the USSR on the Limitation of Strategic Offensive Arms (SALT II Treaty), 18.06.1979, Article IV.

<sup>115</sup> Vance (1983) s57.

<sup>116</sup> Njølstad (1995) s47-48.

<sup>117</sup> Vance (1983) s57.

<sup>118</sup> Njølstad (1997) s45.

<sup>119</sup> Caldwell (1997) s108; Vance (1983) s58.

vi slå fast at "[t]hese events heightened concern over Soviet intentions".<sup>120</sup> Om disse faktorene påvirket SALT direkte eller bidro til at forhandlingene trakk ut i tid, er vanskelig å bevise.<sup>121</sup> Men selv om Carter gjentatte ganger i 1977 og 1978 hevdet at de *ikke* gjorde det, var Sovjets utenrikspolitikk likevel indirekte knyttet til SALT. Rustningsforhandlingene kunne ikke isoleres fra utviklingen i det politiske forholdet mellom supermaktene.<sup>122</sup>

Sovjets tolkning av avspenningspolitikkenes spilleregler påvirket lovgiverne i Washington, og til syvende og sist var deres holdninger avgjørende for den endelige avtalen.<sup>123</sup> Carter ville derfor ikke få godkjent SALT i Senatet uten å innta en mer konfronterende holdning overfor Sovjet, noe som også ville undergrave inntrykket av Moskva som en pålitelig samarbeidspartner i SALT.<sup>124</sup> Også internt i regjeringen økte motstanden til SALT og Sovjet. Derfor måtte Carter godta "additional military programs in order to get its negotiation positions accepted by the Joint Chiefs of Staff or the military services" i NSC.<sup>125</sup> De amerikanske kravene i forhandlingene ble også hardere, for eksempel ved å innføre krav om telemetrisk kryptering for å verifisere Sovjets missiltesting i 1978 og 1979.<sup>126</sup> Carters målsetting om en SALT-avtale hadde fanget ham i en "catch 22"-situasjon.<sup>127</sup>

Likeså viktig for den interne uenigheten var Brzezinskis argumentasjon for å innta en tøffere utenrikspolitisk linje. Ifølge sikkerhetsrådgiveren var det nødvendig med en amerikansk reaksjon for å motvirke Sovjets forståelse av détente og opportunistiske framstøt i Afrika. Brzezinski tolket Sovjets utenrikspolitikk som "a strategy of indirect expansionism".<sup>128</sup> For eksempel mente Brzezinski at Sovjets tilstedeværelse i konflikten i Ogaden, på grensen mellom Somalia og Etiopia, representerte en direkte trussel mot USAs geopolitiske interesser i den Persiske Golfen. Sovjets framstøt kunne resultere i en "arc of crisis" i et strategisk viktig område for vesten.<sup>129</sup> For å demme opp de sovjetiske framstøtene søkte USA et tettere samarbeid med Kina i 1978, og normaliserte forholdet i januar 1979, etter insistering fra Brzezinski. Framgangen i SALT ble dermed ytterligere forsinket av den

---

<sup>120</sup> Caldwell (1997) s108.

<sup>121</sup> Njølstad (1997) s47

<sup>122</sup> Musgrove, s173.

<sup>123</sup> Njølstad (1997) s47-48.

<sup>124</sup> Njølstad (1997) s52.

<sup>125</sup> Musgrove 166-167. Se også diskusjonen mellom NSC og utenriksdepartementet, gjengitt i Memorandum for the President, Weekly National Security Report #65, 30.06.1978, Brzezinski Collection, Subject File, Folder: Weekly Reports: 61-71, Box 41, JCL.

<sup>126</sup> Musgrove s121-123,126.

<sup>127</sup> Njølstad (1997) s47.

<sup>128</sup> Brzezinski (1985) s188.

<sup>129</sup> Westad (1997a) s18; Brzezinski (1985) s565.

geopolitiske stormaktspolitikken.<sup>130</sup> Brzezinski hadde på dette tidspunktet styrket sin relative posisjon blant Carters rådgivere.<sup>131</sup>

Samtidig som det dermed kan se ut til at Sovjets utenrikspolitikk virket negativt på avspenningspolitikkenes disiplineringsdimensjon, påvirket også amerikansk innenrikspolitikk våpenkontrolldimensjonen i økende grad. ”This led to another slowdown of the SALT talks and to confrontational public statements that served to undermine the possibility of a Congressional majority for a SALT agreement”.<sup>132</sup> Som om ikke det var nok, skulle det vise seg at SALT-forhandlingene og utsikten til den endelige avtalen også påvirket det politiske forholdet til USAs allierte og deres vurderinger av NATOs stridsevne og avskrekking.

## 5.6 Konsultasjoner i NATO

I februar 1977 hadde USAs innblanding i det vesttyske salget av kjernefysiske reaktorer til Brasil fått negativ innvirkning på Carter-administrasjonens forhold til Vest-Tyskland.<sup>133</sup> USAs ikke-spredningspolitikk ble det første tegnet på et forverret samarbeidsklima mellom Carter og de europeiske allierte. Videre ble sammenbruddet i SALT-forhandlingene i mars oppfattet som et tilbakeslag for avspenningspolitikken i Vest-Europa. Helmut Schmidt tilbød seg å gjenopprette kontakten mellom Moskva og Washington D.C., men etter råd fra Brzezinski avslo presidenten tilbudet.<sup>134</sup> En tredje kompliserende faktor var Carters konfronterende påpekning av sovjetiske menneskerettighetsbrudd i 1977, som økte spenningsnivået internt i NATO.<sup>135</sup> For eksempel kritiserte Frankrikes president, Valéry Giscard d’Estaing, Carters menneskerettighetskampanje offentlig i juli 1977 og advarte mot å bryte ”the code of conduct of detente (sic)”.<sup>136</sup> Både Frankrike og Vest-Tyskland fryktet Moskvas reaksjoner og følgene for den politiske avspenningen i Europa.<sup>137</sup> Avstanden mellom Schmidt og Carters interesser, og vurderinger av détente, kom til overflaten under oppfølgingskonferansen i CSCE i Beograd. Den amerikanske fordømmelsen av menneskerettighetsbrudd i Sovjet, og den sovjetiske delegasjonens reaksjon, blokkerte flere

---

<sup>130</sup> Se Mitchell (2010) s80-81; Garthoff (1994) s758-785, spesielt s770-778.

<sup>131</sup> Dumbrell (1995) s196; Njølstad (1995) s287ff.

<sup>132</sup> Loth (2002) s138; Open Vault-Interview with Paul C Warnke, 1986, Part 3.

<sup>133</sup> Lundestad (2004) s260.

<sup>134</sup> Brzezinski (1985) s167.

<sup>135</sup> Patrick G Vaughn ”Brzezinski and the Helsinki Final Act” (2009) s18, 20-21.

<sup>136</sup> *Newsweek*, 25.07.1977 s12.

<sup>137</sup> Lundestad (2004) s206-261.

forslag som kunne ha utvidet samarbeidet og dialogen i Europa.<sup>138</sup> Ifølge Sovjets utenriksminister Gromyko var Carters menneskerettighetspolitikk ”poisoning the atmosphere between the two parties and hindered progress on SALT”.<sup>139</sup> Sett med amerikanske øyne derimot, ble europeernes forsvar av Moskva tolket som et tegn på innflytelsen fra den sovjetiske blokken og ”finlandisering” av Vest-Europa.<sup>140</sup>

Spesielt Zbigniew Brzezinski vurderte situasjonen annerledes enn Giscard og Schmidt. Han mente sammenbruddet i SALT ”have made the Soviets seem opposed to genuine arms limitations”.<sup>141</sup> Dessuten gjentok sikkerhetsrådgiveren flere ganger overfor Carter hvordan USAs promotering av menneskerettighetene hadde satt Sovjet på defensiven.<sup>142</sup> Men fordi de europeiske bekymringene var reelle, anbefalte Brzezinski Carter i mars 1977 om å bestemme seg for hvor omfattende konsultasjonene med de allierte skulle være.<sup>143</sup> Anbefalingen gjaldt på flere områder, for eksempel i energipolitikken og i økonomiske spørsmål, men i hovedsak i forbindelse med SALT II-forhandlingene mellom USA og Sovjet.<sup>144</sup> Årsaken var blant annet en rekke henvendelser fra den vesttyske regjeringen til USAs permanente representant i NATO, ambassadør William T Bennett.<sup>145</sup> Vest-Tyskland var bekymret for SALT II-avtalens konsekvenser for Vest-Europas sikkerhet og NATOs kjernefysiske avskrekking.<sup>146</sup> Av den grunn var Bonn innstilt på å hindre framtidige amerikansk-sovjetiske beslutninger som kunne begrense NATOs valgmuligheter. Mer konkret, ønsket Bonn å holde mulighetene åpne for å utplassere langtrekkende kjernevåpen, hindre unilaterale reduksjoner av USAs kjernevåpen og

---

<sup>138</sup> Loth (2002) s149-150.

<sup>139</sup> Gromykos sitat er gjengitt i Njølstad (1997) s47.

<sup>140</sup> Se Memorandum for the President from Zbigniew Brzezinski, Subject: Weekly National Security Report #7, 01.04.1977, ; Memorandum for the President from Zbigniew Brzezinski, Subject: Weekly National Security Report #20, 08.07.1977, Brzezinski Collection, Subject File, Folder: Weekly Reports [to the President] 16-30, 10/77-1/78, Box 41, JCL. Om ”finlandisering”, se for eksempel Allin (1995) s xii-xiv; George Kennan ”Europe’s Problems, Europe’s Choices (1974) s3-16.

<sup>141</sup> Memorandum for The President from Zbigniew Brzezinski, Subject: Weekly National Security Report #7, 01.04.1977

<sup>142</sup> Se for eksempel Memorandum for The President from Zbigniew Brzezinski, Subject: Weekly National Security Report #7, 01.04.1977, s2; Memorandum for The President from Zbigniew Brzezinski, Subject: Weekly National Security Report #18, 24.06.1977, s2-3, Brzezinski Collection, Subject File, Folder: Weekly Reports [to the President] 16-30, 10/77-1/78, Box 41, JCL.

<sup>143</sup> Memorandum for The President from Zbigniew Brzezinski, Subject: Weekly National Security Report #3, 05.03.1977.

<sup>144</sup> *Ibid.*

<sup>145</sup> *Ibid.*

<sup>146</sup> Memorandum for The President from Zbigniew Brzezinski, Subject: Weekly National Security Report #13, 20.05.1977, Brzezinski Collection, Subject File, Folder: Weekly Reports [to the President] 16-30, 10/77-1/78, Box 41, JCL.

motvirke sovjetiske krav om å redusere NATOs FBS.<sup>147</sup> Vest-Tyskland, som var forhindret fra å utvikle atomvåpen etter medlemskapet i Den vesteuropaiske union i 1954 og undertegnelsen av ikke-spredningsavtalen i 1969, var avhengig av USA og NATOs kjernefysiske avskrekking for sin egen sikkerhet.<sup>148</sup> Brzezinski mente det hadde oppstått et gap mellom USAs offisielle retorikk om et tettere samarbeid og den praktiske gjennomføringen i SALT.<sup>149</sup>

I første halvdel av 1977 hadde USAs redegjørelser i NATO vært ”minimal, consisting primarily of perfunctory briefings”.<sup>150</sup> Ettersom forhandlingene gikk framover, og i økende grad kom til å berøre europeiske sikkerhetsspørsmål, ble det klart at USA måtte utvide omfanget. Men fordi konsultasjonene i NATO økte i omfang, ble forhandlingene ytterligere komplisert og tidkrevende.<sup>151</sup> Samtidig understreket Carter-administrasjonens utstrakte bruk av konsultasjoner hvordan det transatlantiske samarbeidet hadde endret seg. I løpet av 1970-årene ble USAs dominerende posisjon svekket, til fordel for en mer likeverdig posisjon mellom USA og Vest-Europa.<sup>152</sup> Flere og mer omfattende konsultasjoner i NATO var en bevisst strategi fra Carter-administrasjonen i sikkerhetspolitikken og den trilaterale tenkningen.<sup>153</sup> Men utfordringen ble å forsone de felles sikkerhetsinteressene i NATO med Carters uttalte ambisjoner om å ferdigstille SALT II før interims-avtalens utløp.<sup>154</sup> Under NATO-toppmøtet i mai ble det tydelig at SALT hadde blitt en kilde til mistanke og usikkerhet i Vest-Europa om USAs intensjoner. Men verken Carter eller Brzezinski så noen grunn til å endre tilnærming.<sup>155</sup>

I løpet av sommeren og høsten 1977 ble det likevel klart at USA måtte gå varsomt fram, og finne en balanse mellom håndteringen av de alliertes sikkerhetsinteresser på den ene

---

<sup>147</sup> Nuti (2009a) s62.

<sup>148</sup> Oliver Bange ”Nato and the Non-Proliferation Treaty: triangulations between Bonn, Washington and Moscow” (2007); Haftendorn (1986).

<sup>149</sup> Memorandum for The President from Zbigniew Brzezinski, Subject: Weekly National Security Report #3, 05.03.1977.

<sup>150</sup> Daalder (1991) s171.

<sup>151</sup> Vance (1983) s67.

<sup>152</sup> Lundestad (2003) s245. Se også Fiorella Faviano ”Washington’s Economic Diplomacy” (2009) s172-173.

<sup>153</sup> Njølstad (1995) s103.

<sup>154</sup> Memorandum for The President from Zbigniew Brzezinski, Subject: Weekly National Security Report #7, 01.04.1977; Memorandum for the President from Zbigniew Brzezinski, Subject: Summary Report FYI [For Your Information] of the Special Coordination Committee Meeting 07.06.1977, DDRS.

<sup>155</sup> ”Now I see no need to change”, håndskrevet på Memorandum for The President from Zbigniew Brzezinski, Subject: Weekly National Security Report #20, 08.07.1977.

siden, og de amerikanske forhandlingsforslagene i SALT II på den andre.<sup>156</sup> Brzezinski gjentok flere ganger overfor Carter at USAs utenrikspolitiske kurs måtte kultiveres i samtaler med de allierte.<sup>157</sup> Europeerne, som var blitt vant med det amerikanske lederskapet i NATO og spesielt i spørsmål om kjernevåpen, ønsket på den ene siden å fortsette den politiske avspenningen, men trodde samarbeidet med Sovjet måtte understøttes av militær sikkerhet. Betydningen av denne balansen ble forsterket, siden den militære trusselen fra Sovjet så ut til å øke. Balansegangen mellom USAs egeninteresser og alliansens fellesinteresser, mellom détente og militær sikkerhet, fant sitt konkrete uttrykk i det amerikanske forslaget om å begrense rekkevidden og utplasseringen av amerikanske krysserraketter.<sup>158</sup> Utfordringen for den amerikanske regjeringen ble å forene den tilsynelatende motsetningen: nedrustning og utvidet avskrekking.<sup>159</sup> Brzezinski oppsummerte problemet til Carter i den ukentlige sikkerhetsrapporten til presidenten i juli 1977:

*Our nervous allies [are] always anxious. If we do not get along with the Soviets, they are concerned about the threat to them. If we get along well with the Soviets, they fear condominium over them. The allies are particularly anxious with the change of administrations. The Soviets have traditionally sought to drive a wedge between the U.S. and the Europeans at each change of administration suggesting either that we will not defend their interests or that we are incompetent to do so (min uthevelse).*<sup>160</sup>

Carter var inneforstått med problemet.<sup>161</sup> På den ene siden hadde ingen av de allierte tatt stilling til om de ville ha amerikanske krysserraketter under NATOs øverstkommanderendes myndighet, Sentral Allied Commander Europe (SACEUR).<sup>162</sup> På den andre siden ville de

---

<sup>156</sup> Memorandum for the President from Zbigniew Brzezinski, Subject: Weekly National Security Report #38, 02.12.1977, Brzezinski Collection, Subject File, Folder: Weekly Reports [to the President] 31-41, 10/77-1/78 [heretter *Weekly Reports 31-41*], Box 41, JCL.

<sup>157</sup> Se for eksempel Memorandum for The President from Zbigniew Brzezinski, Subject: Weekly National Security Report #3, 05.03.1977; Memorandum for The President from Zbigniew Brzezinski, Subject: Weekly National Security Report #20, 08.07.1977; Memorandum for The President from Zbigniew Brzezinski, Subject: Weekly National Security Report #37, 18.11.1977, Brzezinski Collection, Subject File, Folder: Weekly Reports 31-41, Box 41, JCL.

<sup>158</sup> Memorandum for the President from Harold Brown, Subject: Significant Actions, Secretary and Deputy Secretary of Defense, 10.06.1977, DDRS; Memorandum for the Vice President et al. from Jimmy Carter, Subject: Guidance on SALT based on the meeting of the Special Coordination Committee, 18.08.1977, Brzezinski Collection, Subject File, Folder: [Meetings – SCC 28: 8/30/77] Box 27, JCL.

<sup>159</sup> Jervis (1985).

<sup>160</sup> Memorandum for The President from Zbigniew Brzezinski, Subject: Weekly National Security Report #20, 08.07.1977.

<sup>161</sup> Noe han indikerte ved å skrive ”true” i margin på Brzezinskis Weekly National Security Report #20.

<sup>162</sup> Memorandum for the President from Zbigniew Brzezinski, Subject: Weekly National Security Report #38, 02.12.1977.



heller ikke at USA skulle forhandle om begrensninger.<sup>163</sup> USA på sin side måtte inngå et kompromiss i spørsmålet om krysserraketter for å få SALT-forhandlingene i gang etter sammenbruddet i mars. Samtidig ville et amerikansk press eller en åpen konflikt med de allierte få negative innenriks- og utenrikspolitiske konsekvenser; enten i form av manglende støtte til SALT fra Sam Nunn i Kongressen eller i form av en politisk svekkelse av alliansen. Som Patrick Morgan har vist, hadde det politiske samholdet i alliansen betydning for troverdigheten av NATOs avskrekking.<sup>164</sup> Sikkerhetsrådgiveren foreslo derfor et initiativ der våpensystemer som ikke ble regulert i SALT, såkalte "grey area systems", kunne innlemmes i "Declarations of Principles" i SALT-avtalens del tre. Dermed kunne NATO samlet finne ut hvordan NATOs FBS og Sovjets taktiske kjernevåpen skulle rustes ned når SALT II var ferdigstilt.<sup>165</sup>

## 5.7 "Grey Area" - SALT II og NATOs kjernevåpen

Det var i hovedsak fire faktorer som både kompliserte SALT II-forhandlingene mellom USA og Sovjet, og som virket inn på forholdet mellom USA og de allierte i Vest-Europa. Faktorene var i hovedsak knyttet til utvikling og begrensning av taktiske kjernevåpen som verken ble regulert i SALT eller MBFR, noe som åpnet en såkalt gråsoner.<sup>166</sup>

For det første representerte USAs FBS og franske og britiske kjernevåpen en trussel mot Sovjet og deres allierte i Øst-Europa.<sup>167</sup> Den økte trusselen var en medvirkende årsak til Sovjets gjentatte forsøk på å inkludere NATOs FBS i SALT I og i Vladivostok-avtalen.<sup>168</sup> Sett med sovjetiske øyne, økte trusselen fra FBS proporsjonalt dersom Sovjet reduserte de strategiske systemene i SALT.<sup>169</sup> De sovjetiske kravene om å inkludere FBS ble likevel avvist under Nixon og Ford fordi FBS "involved political commitments to [U.S.] allies" og den amerikanske regjeringen "faced [...] the problem of maintaining the cohesion of NATO".<sup>170</sup> For det andre, og som et resultat av den førstnevnte faktor, ble kun strategiske systemer

---

<sup>163</sup> Memorandum for the President from Harold Brown, Subject: Significant Actions, Secretary and Deputy Secretary of Defense, 10.06.1977, DDRS.

<sup>164</sup> Memorandum for the President from Zbigniew Brzezinski, Subject: Weekly National Security Report #38, 02.12.1977, s2. Se kapittel 2.

<sup>165</sup> *Ibid.*

<sup>166</sup> Se Gregory Trevorton "Europe and America: Nuclear Weapons and the Grey Area" (1979).

<sup>167</sup> FBS var kjernefysiske leveringsmidler utplassert i Europa. For eksempel hadde USA utplassert såkalte dual-capable bombefly i Storbritannia og hangarskip i Middelhavet. Se Schwartz (1983) s204.

<sup>168</sup> Haslam (1989) s175-176.

<sup>169</sup> Haslam (1989) s54-57, 69. Sammenlign med JCS' rapport og vurderinger av undersøkelsen "deep cuts".

<sup>170</sup> Haslam (1989) s31-32.

regulert i SALT. I NATO var europeerne splittet i spørsmålet om mellomdistanseraketter burde inkluderes i SALT II. Storbritannia, som var alliansens eneste kjernevåpenmakt foruten USA, ønsket ikke å forhandle om sin nasjonale avskrekkingsstyrke, men innså at mellomdistanserakettene i Europa måtte håndteres i framtidige forhandlinger.<sup>171</sup> Frankrike, som var politisk alliert, men utenfor NATOs militære struktur, ønsket ingen begrensninger av franske kjernevåpen.<sup>172</sup> Vest-Tyskland, som av historiske, innen- og utenrikspolitiske årsaker ikke hadde kjernevåpen, hadde tidligere lagt press på USA for hindre inkluderingen av NATOs FBS i SALT. Av den grunn ble heller ikke Sovjets regionale kjernevåpensystemer begrenset.<sup>173</sup> En tredje faktor som påvirket SALT-forhandlingene var mangelen på vesteuropeisk innflytelse på forhandlingene. Som i spørsmålet om å utplassere nye kjernevåpen i Europa, måtte de allierte ta til takke med amerikanske forsikringer om at deres interesser var ivaretatt.<sup>174</sup> Så lenge supermaktene samarbeidet og den kjernefysiske styrkebalansen var i NATOs favør, var ikke dette et problem for alliansen. Men da disse variablene endret seg, økte den europeiske usikkerheten. Sist, men ikke minst, hadde Kissinger introdusert krysserraketeknologien i forhandlingene i 1974 for å oppnå sovjetiske innrømmelser. I praksis betydde det at USA var villige til å forhandle om det som i økende grad ble sett som et *taktisk* kjernevåpensystem i de *strategiske* forhandlingene.<sup>175</sup>

Berøringspunktene mellom rustningsforhandlingene og NATOs taktiske kjernevåpen ble regulert i SALT II-avtalens ”interim protocol”, som inneholdt to bestemmelser.<sup>176</sup> Den såkalte ikke-omgåelsesklausulen slo fast at USA ikke kunne omgå bestemmelsene i SALT II ved å utplassere våpensystemer som ble regulert av avtalen i framskutte posisjoner.<sup>177</sup> Provisjonene ville i praksis hindre USA i å modernisere NATOs FBS. Den såkalte ikke-overføringsklausulen fastslo at ingen av partene kunne overføre teknologi til en tredjepart før protokollens utløp den 31. desember 1981.<sup>178</sup> Dermed ville for eksempel Storbritannia og

---

<sup>171</sup> Memorandum for The President from Zbigniew Brzezinski, Subject: Weekly National Security Report #45, 02.02.1978, Donated Historical Material, Plains File, Box 9, Folder:14, Document 1, [CREST, NLC-128-9-14-1-5], JCL. Se også Michael O Wheeler ”NATO Nuclear Strategy, 1949-1990” (2001) s134.

<sup>172</sup> Wheeler (2001) s134.

<sup>173</sup> Schwartz (1983) s193.

<sup>174</sup> Bluth (1995) s180ff.

<sup>175</sup> Dette gjaldt den landbaserte og sjøbaserte versjonen av krysserrakettene GLMC og SLCM.

<sup>176</sup> Loth (2002) s137. Se også Treaty Between the USA and the USSR on the Limitation of Strategic Offensive Arms (SALT II Treaty), 18.06.1979, Article XII.

<sup>177</sup> Schwarz (1983) s204.

<sup>178</sup> Schwarz (1983) s210; Smith (1986) s79; Bluth (1995) s3-4, 217.

Frankrike bli hindret fra å samarbeide med USA om å modernisere sine kjernevåpensystemer.<sup>179</sup>

I Carters avtaleforslag i mai 1977 ble det foreslått en begrensning av sjø- og landbaserte krysserraketter med en rekkevidde over 600 kilometer. Backfire ble ikke berørt av protokollen eller regnet inn under SNDV-totalen.<sup>180</sup> Bortsett fra et forbud mot å teste GLCM og SLCM, liknet forslaget bemerkelsesverdig på Kissingers.<sup>181</sup> Av den grunn la Carter-administrasjonen vekt på å unngå "[to] feed pressures for a European based nuclear deterrent – such as GLMC – with a range to strike Russia" i NSCs drøftinger av berøringspunktene mellom SALT og NATOs kjernevåpen.<sup>182</sup> Men krysserrakettene ble i økende grad sett som et symbol på USAs sikkerhetspolitiske forpliktelser. Da Vance konsulterte med de allierte i mai 1977 forstod han at protokollforslaget hadde utløst mistanker i Europa.<sup>183</sup> Helmut Schmidt og den vesttyske utenriksministeren Hans Dietrich Genscher trodde Carter var villig til å forhandle om reduksjoner av Sovjets strategiske systemer, og dermed trusselen mot USA, i bytte mot framtidige våpensystemer for NATO.<sup>184</sup> Fordi USAs forslag inkluderte krysserraketter, men ikke sovjetiske mellomdistansevåpen, ble de alliertes tillit til USAs intensjoner i SALT svekket.<sup>185</sup> Protokollen begrenset muligheten til å teste, utplassere og overføre kjernevåpenteknologi i en tidsbegrenset periode.<sup>186</sup> Fordi verken USA eller NATO hadde planer om å utplassere krysserrakettene i 1977, trodde den amerikanske regjeringen at den hadde sikret NATOs framtidige muligheter til å styrke den kjernefysiske komponenten i alliansens forsvar.<sup>187</sup> Men da Vance orienterte de allierte i mai og september 1977 ble det

---

<sup>179</sup> Haslam (1989) s69.

<sup>180</sup> Sovjet hadde gitt en garanti om at Backfire var en "medium range bomber". Flyet skulle ikke omformes til et langtrekkende bombefly eller produsere flere enn 30 stk per år. Se Smith (1986) s79; Njølstad (1997) s40.

<sup>181</sup> Daalder (1991) s165.

<sup>182</sup> Memorandum for the President from Zbigniew Brzezinski, Subject: Weekly National Security Report #22, 22.07.1977, Brzezinski Collection, Subject File, Folder: Weekly Reports 16-30, Box 41, JCL.

<sup>183</sup> Memroandum for the President from Harold Brown, Subject: Cruise Missile Definition, 10.03.1978, Attachment: Departement of Defense Views on the Cruise Missile Definition, s2.

<sup>184</sup> Thomson (1984) s604.

<sup>185</sup> Cable from the Secretary of State to the White House et al., Subject: Consultations with Allies on SALT and Western Security, 02.03.1978, NSA Cables File, Box 110, Folder: 7, Document: 9, [NLC-16-110-7-9-6], JCL. Se også Thomson (1983) s603-604

<sup>186</sup> Cable from the Secretary of State to the White House et al., Subject: Consultations with Allies on SALT and Western Security, 02.03.1978.

<sup>187</sup> Vance (1983) s48; House of Foreign Affairs Committee *SALT and the NATO Allies – a staff report to the Subcommittee on European Affairs*, 1979.

klart at dette ikke var tilfelle.<sup>188</sup> I Vest-Europa fryktet man at protokollen ville forlenges etter 1981, under press fra Moskva, synspunkter som også ble framført av senatorer i den amerikanske Kongressen<sup>189</sup>

USA måtte derfor presentere et nytt forslag til ikkeomgåelses-klausulen i august 1977. Formuleringen ble godkjent og utformet i samråd med Det nordatlantiske råd (North Atlantic Council, NAC).<sup>190</sup> I januar 1978 ble det nye forslaget avvist av Sovjet, og dermed måtte USA på nytt konsultere i NATO om formuleringen.<sup>191</sup> I konsultasjonene i NAC inntok den amerikanske delegasjonen, ledet av Leslie Gelb, en avventende holdning. Instruksjonen fra SCC var "[to] elicit Allied views on the handling of grey areas in the SALT THREE (sic.) Principles".<sup>192</sup> USA skulle unngå konkrete forpliktelser, men samtidig sikre europeisk støtte til den endelige avtalen. Carters instruksjon til Brzezinski i forkant av møtet hadde vært tydelig: "Do not put me in a position of defending to the Allies on specific SALT issues (sic.)".<sup>193</sup> Den amerikanske regjeringen inntok med andre ord ingen lederrolle i NAC, men var avventende til hvorvidt "gray (sic.) area systems (SS-20, MR/IRBM's, FBS)" burde håndteres i SALT III.<sup>194</sup>

Ifølge David Schwartz ble et av Carter-administrasjonens forslag til protokollbestemmelsen lekket til pressen etter en hemmelig høring i Kongressen i november 1977.<sup>195</sup> Paradoxsalt nok bidro Vances redegjørelser i NAC og lekkasjen om protokollbestemmelsen til økt europeisk interesse for krysserraketeknologien.<sup>196</sup> I USA hadde teknologien fram til mai 1977 blitt sett som "a strategic bargain chip" og de allierte hadde kun blitt informert om USAs skiftende forhandlingsposisjoner i SALT.<sup>197</sup> Flere regjeringer i Vest-Europa ønsket nå informasjon om teknologien fordi krysserraketene ble

---

<sup>188</sup> Memorandum for David Aaron from Victor Utgoff, Subject: Cruise Missile Consultations with NATO, 20.07.1977, National Security Affairs, Zbigniew Brzezinski Material, General Odom File, Folder: PRM-10 Follow-up 6-10/77, Box 28, JCL. Se også Vance (1983) s66.

<sup>189</sup> Daalder (1991) s172.

<sup>190</sup> United States Senate *SALT and the NATO allies - a staff report to the Subcommittee on European Affairs of the Committee on Foreign Affairs*, (1979) s30.

<sup>191</sup> Meeting of the Special Coordination Committee, Subject: SALT – Summary of Conclusions, 23.01.1978, Donated Historical Material, Zbigniew Brzezinski Collection, Subject File, Folder: [Meetings – SCC 53:1/23/78] Box 28, JCL.

<sup>192</sup> Meeting of the SCC on Allied Consultations and SALT January 23, 1978, 26.01.1978, i Donated Historical Material, Zbigniew Brzezinski Collection, Subject File, Folder: [Meetings – SCC 63:3/6/78], Box 28, JCL.

<sup>193</sup> *Ibid.*

<sup>194</sup> *Ibid.*

<sup>195</sup> Schwartz (1983) s210; "SALT Critic Reveals Detail of Talks", Washington Post 02.11.1977.

<sup>196</sup> Memorandum for the Secretary [of State] from PM – Leslie Gelb, Subject: Strategy for NATO and Bilateral Consultations on Cruise Missiles, 20.07.1977, NLC-15-124-3-14-0. Se også Thomson (1984) s604

<sup>197</sup> Kissinger (1982) s273; Schwartz (1983) s211.

vurdert som et potensielt våpensystem for å balansere økningen i Sovjets langtrekkende kjernevåpen.<sup>198</sup> Dessuten hadde Carters nedrustnings- og forsvarspolitik utløst mistanker om at USAs håndtering av SALT ikke tok hensyn til europeiske sikkerhetsinteresser, spesielt i Bonn. Derfor ville en utplassering av GLCM i Vest-Europa være et tegn på USAs sikkerhetsforpliktelser, gi de allierte innflytelse på de videre forhandlingene og dermed gjøre dem i stand til å påvirke den framtidige styrkebalansen i Europa.<sup>199</sup> I mai ønsket ikke Carter å gi de allierte informasjon om krysserrakettenes. Men etter Vances konsultasjoner i NAC og det økende presset, måtte Carter revurdere standpunktet.<sup>200</sup> Internt i administrasjonen ønsket forsvarsdepartementet en teknisk og kortfattet redegjørelse i NATOs NPG. Men utenriksdepartementet, som hadde forberedt en annen redegjørelse, ønsket selv å orientere NAC om de strategiske og politiske implikasjonene av en eventuell utplassering.<sup>201</sup> Ifølge James Thomson, tidligere forsvarsrådgiver i NSCs stab, ble orienteringen i NATO en sammenblanding av forsvars- og utenriksdepartementets vurderinger av krysserrakettenes militær-strategiske og politiske fordeler og ulemper.<sup>202</sup> De allierte trodde USAs intensjoner med redegjørelsen i NAC var ”[to] plague the entire subsequent process of arriving at a decision”.<sup>203</sup> Inntrykket ble forsterket av den amerikanske beslutningen om å utruste sine B-52 med ALCM i juni 1977.<sup>204</sup> ”[T]he U.S. message appeared essentially to be that while cruise missiles could serve American security interests they would be detrimental to European interests”.<sup>205</sup> Selv om USA gav de allierte forsikringer om at en framtidig modernisering av alliansens langtrekkende kjernevåpen ble ivaretatt, måtte Carter gi en uttalelse om en unilateral forståelse av ikkeomgåelses-klausulen, og dens varighet, før NAC kunne gi sin endelige tilslutning til interims-protokollen.<sup>206</sup> Først i april 1978 kom USA og Sovjet til

---

<sup>198</sup> Memorandum for David Aaron from Victor Utgoff, Subject: Cruise Missile Consultations with NATO, 20.07.1977; Memorandum for the Secretary [of State] from PM – Leslie Gleb, Subject: Strategy for NATO and Bilateral Consultations on Cruise Missiles, 20.07.1977; Haslam (1989) s90-91.

<sup>199</sup> Letter from the Federal Minister of Foreign Affairs to the US Secretary of State Cyrus Vance, Bonn 04.07.1977, National Security Affairs, Zbigniew Brzezinski Material, General Odom File, Folder: PRM-10 Follow-up 6-10/77, Box 28, JCL; Loth (2002) s151-152.

<sup>200</sup> Thomson (1984) s604; Memorandum for David Aaron from Victor Utgoff, Subject: Cruise Missile Consultations with NATO, 20.07.1977; Memorandum for the Secretary [of State] from PM – Leslie Gleb, Subject: Strategy for NATO and Bilateral Consultations on Cruise Missiles, 20.07.1977

<sup>201</sup> Memorandum for the Secretary [of State] from PM – Leslie Gleb, Subject: Strategy for NATO and Bilateral Consultations on Cruise Missiles, 20.07.1977; Schwartz (1983) s211.

<sup>202</sup> Thomson (1984) s604.

<sup>203</sup> Schwartz (1983) s211.

<sup>204</sup> Se kapittel 6.

<sup>205</sup> Daalder (1991) s171.

<sup>206</sup> Schwartz (1983) s212.

enighet om ordlyden i ikkeomgåelses-klausulen, som senere ble inkorporert inn i den endelige avtalen.<sup>207</sup> I nesten to år ble protokollen en kilde til europeiske mistanker. ”[The] allies were finally convinced that the [U.S.] had traded away neither its options to deploy cruise missiles in Europe [...] nor the options for future trans-Atlantic cooperation in a wide range of areas”.<sup>208</sup>

## 5.8 SS-20 - frykt og uttalt misnøye

Foruten bekymringen for SALT og den strategiske paritetens betydning for USAs utvidete avskrekkelse, utløste den sovjetiske testingen av mellomdistanseraketten SS-20 i 1975-1976, og utplasseringen i 1977, en vesteuropeisk frykt for sovjetisk dominans i det europeiske krigsteateret. I Moskva var Bresjnev under sterkt press fra de militære representantene i Politbyrået etter Vladivostok. Bresjnev måtte derfor godta en modernisering av Sovjets taktiske kjernevåpen for å styrke Moskvas forhandlingskort i SALT III.<sup>209</sup> Dermed økte Sovjets kjernefysiske kapabiliteter i det europeiske krigsteateret, som en konsekvens av det Sovjet hevdet var manglende kompensasjoner for USAs FBS i SALT og MBFR.<sup>210</sup>

I NATO fikk utviklingen to utslag. For det første ble USAs politikk fulgt med overvåkne øyne. Det skulle svært lite til for å svekke tilliten til den amerikanske sikkerhetsgarantien eller utløse tvil om USA ville gjengjelde et sovjetisk angrep, selv om NATO hadde både taktiske bombefly og SLBM tilgjengelig.<sup>211</sup> For det andre ble oppfatningen av NATOs avskrekings- og forsvarsstrategi, som i ”Flexible Response” var basert på trusselen om eskalasjon, svekket. Storbritannias forsvarsminister Fred Mulley hevdet funksjonen av NATOs taktiske kjernevåpen var redusert, når alliansen ikke lenger dominerte alle trinn i ”the deterrence ladder”.<sup>212</sup>

SS-20 var en mellomdistanserakett med tre stridshoder og en rekkevidde på omtrent 4 500 kilometer. Den representerte en kvalitativ oppgradering sammenlignet med kort- og mellomdistanserakettene den erstattet og, fordi den var mobil, var SS-20 mindre sårbar for et

---

<sup>207</sup> Treaty Between the USA and the USSR on the Limitation of Strategic Offensive Arms (SALT II Treaty), 18.06.1979, Article XII.

<sup>208</sup> Schwartz (1983) s213.

<sup>209</sup> Haslam (1989) s56, 58, 69-72.

<sup>210</sup> Haslam (1989) s55, 58-59.

<sup>211</sup> NATOs taktiske kjernevåpenarsenal bestod hovedsaklig av kortdistanseraketter, artilleri og såkalte slagmarksvåpen. Rakettene Thor og Jupiter hadde vært utplassert i Italia og Tyrkia, men disse ble trukket tilbake etter Kuba-krisen i 1963. Se Thomas Risse-Kappen *Copperation among Democracies* (1995) s162ff, spesielt s174; Bluth (1995) s209; Daalder (1991) s166.

<sup>212</sup> Bluth (1995) s4-5. For en beskrivelse av ”deterrence ladder”, se Trevorton (1983) s95.

førsteslags- eller gjengjeldelsesangrep.<sup>213</sup> Utplasseringen ble godkjent av Politbyrået og brøt ikke med bestemmelsene i SALT I eller Vladivostok-avtalen. På den ene siden kan det derfor argumenteres for at SS-20 ikke representerte noen ny trussel mot Vest-Europa.<sup>214</sup> I 1977 hevdet den amerikanske regjeringen at trusselen mot Vest-Europa var uendret.<sup>215</sup> Men fordi utplasseringen av SS-20 ble gjort uten forvarsel, ble det tolket som et sovjetisk forsøk på å legge politisk press på landene i Vest-Europa.<sup>216</sup> Hendelsen utløste europeiske krav om en vestlig motreaksjon. Resultatet ble dermed en fornyet debatt i NATO om alliansens forsvarsstrategi og kjernefysiske doktriner, stikk i strid med Carter-administrasjonens målsetting og Brzezinskis råd til Carter.<sup>217</sup>

Kravene om motreaksjon kom til uttrykk på ulike måter. For det første forsøkte de allierte å påvirke USAs forhandlingsposisjon i SALT, ved å hindre inkluderingen av krysserrakettenes, noe som ble forsøkt under NATO-toppmøtet i mai 1977 og under NPGs møte i Ottawa i juni 1977.<sup>218</sup> For eksempel stilte Schmidt spørsmål ved USAs sikkerhetsforpliktelser i NATO, mangelen på konsultasjoner vedrørende SALT og USAs manglende vektlegging av alliansens kjernefysiske avskrekking. Schmidt hadde hevdet at "a consensus on military strategy is of decisive significance for European-American cohesion".<sup>219</sup> Vest-Tysklands utenriksminister advarte også Cyrus Vance; en sovjetisk-amerikansk forståelse i spørsmålet om krysserraketter og Backfire ville hindre Bonns støtte til SALT.<sup>220</sup>

---

<sup>213</sup> Forskjellen mellom "short-range ballistic missiles" (SRBM), under 1000 km, "medium-range ballistic missiles" (MRBM), mellom 1000 og 3500 km, "intermediate-ballistic missiles" (IRBM), mellom 3500 og 5500 km, og "intercontinental ballistic missiles" (ICBM), over 5500 km, knytter seg først og fremst til rakettenes rekkevidde. De tre sistnevnte går under den norske betegnelsen *mellomdistanseraketter*, mens alt under 5500 refereres til som *Theater of Nuclear Forces* (TNF). For å komplisere det ytterligere, blir langtrekkende mellomdistanseraketter kalt Long-range Theater Nuclear Forces (LRTNF), mens under Ronald Reagan blir betegnelsen "Intermediate-range nuclear forces" (INF) brukt. Se Schwartz (1983) s193.

<sup>214</sup> Se for eksempel Raymod L. Garthoff "The Soviet SS-20 Decision" (1983b); Haslam (1989) s xi-xii, s175ff.

<sup>215</sup> Daalder (1991) s172-173.

<sup>216</sup> John Lewis Gaddis *Den Kalde Krigen* (2007) s 241. Sammenlign med Memorandum for The President from Zbigniew Brzezinski, Subject: Weekly National Security Report #20, 08.07.1977.

<sup>217</sup> Loth (2002) s151; Raymond L. Garthoff "The NATO Decision on Theater Nuclear Forces" (1983a); Memorandum for the President from Zbigniew Brzezinski, Subject: Weekly National Security Report #2, 26.02.1977.

<sup>218</sup> Letter from the Federal Minister of Foreign Affairs to the US Secretary of State, Cyrus Vance, Bonn 04.07.1977; Helmut Schmidt "Remarks at the NATO summit, s177-178, gjengitt i Daalder (1991) s169.

<sup>219</sup> Helmut Schmidt's speech to the Bundestag, 12.05.1977, Foreign Broadcast Information Service, Daily Report: Western Europe, no. 93, 13.05.1977, gjengitt i Haslam (1989) s86.

<sup>220</sup> Letter from the Federal Minister of Foreign Affairs to the US Secretary of State, Cyrus Vance, Bonn 04.07.1977.

Forbundskansler Schmidts misnøye med Carters politikk økte i løpet av sommeren 1977. Da USAs sjefsforhandler i SALT, Paul Warnke, informerte kansleren om et avgjørende gjennombrudd i de fastlåste forhandlingene i september 1977, ble Schmidt rasende. USA og Sovjet hadde blitt enige om å utelate SS-20, begrense utplasseringen av GLCM og SLCM i interimis-protokollen, men ikke ALCM og Backfire.<sup>221</sup> Da Schmidt fikk vite dette, trodde han USA var villig til å øke sin egen sikkerhet på bekostning av Vest-Europas.<sup>222</sup> USAs rustningspolitikk og de militær-strategiske endringene i Europa hadde gradvis svekket europeernes tillit til den amerikanske sikkerhetsgarantien.<sup>223</sup> Fordi Carters SALT-forslag hade foreslått å begrense tilgjengeligheten av amerikanske krysserraketter, men ikke Backfire eller SS-20, ble protokollen "the symbol of threats unshackled, shifting the balance of risk against the Europeans. The cruise missile became the symbol of promises denied".<sup>224</sup> Schmidts tidligere mistanker ble tilsynelatende bekreftet: Carter utviste manglende forståelse av "world politics" og fintfølelse for europeiske sikkerhet.<sup>225</sup>

I NATOs NPG ble derfor en mulig motreaksjon diskutert som et resultat av Storbritannias vurderinger av krysserrakettene som et potensielt system til å erstatte sitt nasjonale kjernevåpensystem Polaris. Fordi moderniseringen ville blitt hindret av ikke-overførings- og ikke-omgåelsesklausulen, utnyttet Storbritannia de politiske bekymringene i Bonn for å hindre inkluderingen av krysserrakettene i SALT, og argumenterte for å styrke NATOs avskrekking i NPG. Selv om Storbritannia og Vest-Tyskland hadde ulike motiver for å hindre inkluderingen av krysserrakettene i SALT, hadde de sammenfallende interesser. Av de overnevnte årsaker, reiste Harold Brown, statssekretær Leslie Gelb og sikkerhetsrådgiverens assistent, David Aaron, til Europa for å forsikre vesteuropeerne i løpet av sommeren og høsten 1977: Vest-Europas sikkerhetsinteresser ble ivaretatt i den kommende avtalen.<sup>226</sup> Både Aaron og Brown hevdet at USAs strategiske styrker var tilstrekkelig store og

---

<sup>221</sup> Daalder (1991) s169.

<sup>222</sup> Sitatet gjengitt i Haftendorn (1986) s12.

<sup>223</sup> Daalder (1991) s167. På en annen side hadde den amerikanske regjeringen vist interesse for å utplassere Enhanced Radiation Warhead (ERW), et nytt kjernefysisk stridshode, sommeren og høsten 1977. Men fordi USA la press på regjeringen i Bonn om å ta lederskap i spørsmålet om utplassering, kom Schmidt under et innenrikspolitisk press. Dette kan forklare hans mange angrep på Carters kjernevåpenpolitikk. Se kapittel 6.

<sup>224</sup> Josef Joffe *The Limited Partnership: Europe, the United States, and the burdens of alliance* (1987) s67.

<sup>225</sup> *Frankfurter Allgemeine*, 21.03.1977.

<sup>226</sup> Cable from the Secretary of State to the White House et al., Subject: Consultations with Allies on SALT and Western Security, 02.03.1978; Cable from the Secretary of State to the White House et al., Subject: Consultations with French (sic) on SALT, 02.03.1978; NATO Nuclear Planning Group, "Final Communiqué", Ottawa, 08-09.06.1977; NATO Nuclear Planning Group, "Final Communiqué", Bari 11-12.10.1977.



mange nok til å avskrekke Sovjets langtrekkende kjernevåpen.<sup>227</sup> Men da Carter-administrasjonen nektet å endre kurs, skiftet Vest-Tyskland og Storbritannia taktikk. I NPG la de press på USA for å godta en modernisering av NATOs taktiske kjernevåpen.<sup>228</sup>

I oktober 1977 ble frykten for de mulige negative konsekvensene av SALT II og den politiske mistilliten til Carter uttrykt offentlig. Schmidts mistanker kom til overflaten i en tale ved International Institute for Strategic Studies i London, der han stilte spørsmål ved den amerikanske sikkerhetsgarantien og den voksende regionale ubalansen i Europa.

SALT neutralizes [the superpower's] strategic nuclear capabilities. *In Europe, this magnifies the significance of the disparities between East and West in nuclear tactical and conventional weapons* (...)We are all faced with the dilemma of having to meet the moral and political demand for arms limitation while at the same time maintaining a fully effective deterrent to war. We are not unaware that both the United States and the Soviet Union must be anxious to remove the threatening strategic developments from their relationship. *But strategic arms limitations confined to the United States and the Soviet Union will inevitably impair the security of the Western European members of the Alliance vis-a-vis Soviet military superiority in Europe if we do not succeed in removing the disparities of military power in Europe parallel to the SALT negotiations.* So long as this is not the case we must maintain the balance of the full range of deterrence strategy (min uthevelse).<sup>229</sup>

Schmidts uttalelse inneholdt tre sentrale momenter som i stor grad kom til å dominere den sikkerhetspolitiske debatten i NATO i perioden fra høsten 1977 fram til sommeren 1978. For det første innebar uttalelsen en oppvurdering av den sovjetiske trusselen mot Vest-Europa. Den regionale styrkebalansen, hvor Sovjets kjernevåpen og slagkraft økte vis-à-vis NATOs, gjorde de vesteuropeiske allierte sårbare.<sup>230</sup> For det andre ble funksjonen av USAs strategiske styrker trukket i tvil på grunn av pariteten mellom supermaktene. De amerikanske og sovjetiske strategiske styrkene var blitt "instruments of last resort, and served the national interest and protect the survival of those who possess these weapons".<sup>231</sup> Om stabiliteten ikke ble gjenopprettet på "the sub-strategic levels" ville den militær-strategiske situasjonen i Europa øke risikoen for sovjetiske trusler og politisk press mot landene i Vest-Europa,

---

<sup>227</sup> House of Foreign Affairs Committee, *Hearings on Appropriations, Department of Defense Appropriations for Fiscal Year 1979* s79,83; Memorandum for the President from Zbigniew Brzezinski, Subject: Meeting of the SCC on Allied Consultations and SALT January 23, 1978, 26.01.1978; Daalder (1991) s172-173.

<sup>228</sup> Se kapittel 6.

<sup>229</sup> Schmidt (1978) s2-4.

<sup>230</sup> Backfire hadde vært en amerikansk hodepine i SALT II-forhandlingene fordi flyet kunne tankes i luften og benyttes i interkontinentale oppdrag. Dermed var Backfire pr definisjon strategisk. Men den sovjetiske forhandlingsdelegasjon definerte flyet som taktisk. Dermed skulle det ikke reguleres av SALT II. Se Garthoff (1983a) s197-214; Garthoff (1983b) s110-119; Thomson (1984).

<sup>231</sup> Helmut Schmidt "Remarks at the NATO summit, s177-178.

spesielt mot Vest-Tyskland.<sup>232</sup> Men hvordan den regionale kjernevåpenbalansen kunne korrigeres, ble vurdert forskjellig på de to sidene av Atlanteren. Det siste momentet i uttalelsen, innebar en implisitt oppfordring til alliansens største militærmakt om å styrke den utvidete avskrekkingens funksjon; enten ved å utplassere nye og langtrevkende raketter eller ved å begrense Sovjets taktiske kjernevåpen i SALT.<sup>233</sup>

Noe paradoksalt stod USA nå overfor vesttyske krav om å inkludere Sovjets taktiske kjernevåpen, etter tidligere å ha avvist sovjetiske krav om å inkludere NATOs FBS og britiske og franske kjernevåpen i SALT. Schmidts uttalelser innebar en økt vektlegging av NATOs kjernevåpen og den regionale styrkebalansen, selv om Carter-administrasjonen tidligere hadde tatt initiativ til å rette på den konvensjonelle styrkebalansen. Carter var ikke forberedt på dette. Som vi har sett, hadde ikke den amerikanske regjeringen utviklet noen bestemt politikk eller retningslinjer for NATOs taktiske kjernevåpen i 1977.<sup>234</sup> Etter Schmidts tale foreslo Brzezinski ”a controlled and phased strategy” for USAs håndtering av SALT og det politiske forholdet til de allierte. Et av forslagene fra sikkerhetsrådgiveren var å iverksette ”[a] grey area systems initiative” i NSC etter SALT II, for å respondere på den økende bekymringen for Backfire og SS-20 i Vest-Europa.<sup>235</sup> Men presidenten motsatte seg dette og instruerte sikkerhetsrådgiveren ”just hold firm on the PRM etc.[...][do] not to be in a hurry”.<sup>236</sup>

Fra oktober til desember 1977 var den amerikanske regjeringen usikker og hadde ikke bestemt seg for hvordan de skulle håndtere gråsonenvåpnene. Fordi våpensystemene ikke ble definert som strategiske, ble de ikke regulert av SALT. Men fordi de ikke var definert som konvensjonelle, ble de heller ikke inkludert i MBFR. Usikkerheten som rådet hindret likevel ikke Brzezinski i å innta en mer dominerende posisjon i NSC for å kontrollere Carter-administrasjonens forsvarspolitik, nedrustningsforhandlingene og USAs håndtering av gråsonenvåpnene i SCC.<sup>237</sup> I et notat ble Carter bedt om å evaluere sikkerhetsrådgiverens rolle

---

<sup>232</sup> Se Helmut Schmidt *The Balance of Power: Germany's Peace Policy and the Superpowers* (1971).

<sup>233</sup> Schwartz (1983) s216-217.

<sup>234</sup> Se kapittel 4.

<sup>235</sup> Memorandum for the President from Zbigniew Brzezinski, Subject: Weekly National Security Report #33, 21.10.1977, Brzezinski Collection, Subject File, Folder: Weekly Reports [to the President] 31-41 [10/77-1/78] [heretter *Weekly Reports 31-41*], Box 41, JCL

<sup>236</sup> Håndskrevet på Memorandum for the President from Zbigniew Brzezinski, Subject: Weekly National Security Report #33, 21.10.1977.

<sup>237</sup> Memorandum for the President from Zbigniew Brzezinski, Subject: Weekly National Security Report #34, 28.10.1977, s2, Brzezinski Collection, Subject File, Folder: Weekly Reports 31-41, Box 41, JCL.

i NSCs beslutningsprosesser og på spørsmål om ”operationally, should [Brzezinski] become more involved in DoD affairs?” svarte Carter ettertrykkelig ”YES” med store bokstaver.<sup>238</sup>

I desember 1977 iverksatte USA konsultasjoner på høyeste nivå for å avgjøre hvordan krysserraketene og Backfire skulle håndteres i SALT.<sup>239</sup> Den vesttyske usikkerheten og ”grey area systems” innvirkning på styrkebalansen i Europa, resulterte i firemaktssamtaler mellom USA, Storbritannia, Frankrike og Vest-Tyskland, etter et vesttysk forslag.<sup>240</sup> Brzezinski trodde firemaktssamtalene ville resultere i en felles forhandlingsposisjon i NATO om prinsippene for SALT III, men fryktet også at diskusjonene ville utløse ny spenning og debatt internt i alliansen.<sup>241</sup> Men problemstillingen hadde også en innenrikspolitisk dimensjon: En vellykket håndtering av europeiske sikkerhetsspørsmål kunne brukes mot den økende kritikken av SALT fra den konservative opposisjonen i Senatet. Fordi firemaktssamtalene økte i omfang, følte de mindre NATO-landene seg utelatt fra diskusjoner som angikk deres sikkerhet. Både i NAC og til USAs ambassadører uttrykte flere diplomater misnøye med den økende dominansen fra de fire store.<sup>242</sup> NSC-staben responderte med en strategi for å få de mindre NATO-landene til å *tro* de ble tatt med på råd.<sup>243</sup> Offisielt framhevet Carter-administrasjonen den omfattende bruken av konsultasjoner sammenlignet med Nixon og Kissinger. Men fordi progresjonen i SALT-forhandlingene involverte problemstillinger som berørte hele alliansen, vedvarte misnøyen. Usikkerheten ble forsterket av at Carter-administrasjonen brukte forskjellige departementer og tjenestemenn i konsultasjonene.<sup>244</sup> NSC-staben foreslo å gi sikkerhetsrådgiverens assistent hovedansvaret for konsultasjonene, samt å forvrengte bildet ved å konsultere de allierte på en bred front.<sup>245</sup> Slik skulle inntrykket

---

<sup>238</sup> *Ibid.*

<sup>239</sup> Memorandum for The President from Zbigniew Brzezinski, Subject: Weekly National Security Report #38, 02.12.1977, NSA Office File, Box 126,, Folder:1, Document 10, [CREST NLC-15-126-1-10-4], JCL.

<sup>240</sup> Dette er en referanse til toppmøtet mellom Giscard, Schmidt, Callaghan og Carter på Guadeloupe i januar 1979. Se Memorandum for the President from Zbigniew Brzezinski, Subject: Weekly National Security Report #39, 09.12.1977, s2, Brzezinski Collection, Subject File, Folder: Weekly Reports 31-41, Box 41, JCL. Se også Brzezinski (1985) s294-295.

<sup>241</sup> Memorandum for The President from Zbigniew Brzezinski, Subject: Weekly National Security Report #38, 02.12.1977.

<sup>242</sup> Memorandum for David Aaron from Robert Hunter, Subject: Back-stopping the Burt article, 14.12.1977, NSA Agency File, Folder: NATO 12/77-5/78, Box 12, JCL.

<sup>243</sup> *Ibid.* Uttrykt som ”blanketing the other allies with consultations”.

<sup>244</sup> Letter to Zbigniew Brzezinski from Ambassador Kingman Brewster, 06.02.1978, DDRS.

<sup>245</sup> Memo for David Aaron from Robert Hunter, Subject: Back-stopping the Burt article, 14.12.1977; Memo for David Aaron from G Trevorton and Robert Hunter, Subject: Consultations with NATO Allies, 27.07.1978, NSA Agency File, Folder: NATO 12/77-5/78, Box 12, JCL.

av firemaktssamtalene og USAs regulære konsultasjoner i formelle NATO-fora bli mindre synlig.

## 5.9 Sammenfatning

På grunn av de asymmetriske styrkesammensetningene ble SALT II-forhandlingene en teknisk utfordring for supermaktene. Gaddis Smith har beskrevet kompleksiteten i SALT-forhandlingene slik: ”The two sides, and *even experts on the same side*, could not agree on the comparative value of different weapons, numbers and sizes of weapons, and theoretical performance characteristics” (min uthevelse).<sup>246</sup> Kompleksiteten i forhandlingene, koblet til en stadig sterkere vektlegging av den geopolitiske konkurransen, var en medvirkende årsak til at SALT-avtalen ble undertegnet i juni 1979, først to og et halvt år senere.<sup>247</sup> De utenrikspolitiske faktorene, i tillegg til den innenrikspolitiske motstanden i USA, hindret framgangen i forhandlingene og bidro til at SALTs funksjon i avspenningen mellom supermaktene mislyktes.<sup>248</sup> Kissingers famøse uttalelse om at SALT II var ”90 percent ready” etter forhandlingene i 1975 var mildt sagt en overdrivelse.<sup>249</sup> Flere av problemene med å ferdigstille SALT II i 1977 og 1978 var derfor å finne i forhandlingene under Nixon og Ford, blant annet introduksjonen av krysserraketten og definisjonen av Backfire.<sup>250</sup>

I 1977 og 1978 ønsket ikke Carter-administrasjonen å komplisere SALT-forhandlingene ytterligere ved å inkludere Sovjet og NATOs taktiske kjernevåpen eller USAs FBS. Carters konsultasjoner med de NATO-allierte om framgangen i SALT II-forhandlingene var i første halvdel av 1977 i beste fall mangelfulle. Selv om Vest-Tyskland og Storbritannia, av forskjellige årsaker, forsøkte å påvirke Carter til å utelate krysserraketten i forhandlingene, ble dette avvist. Da de allierte i siste halvdel av 1977 uttrykte frykt og misnøye med SALT-avtalens del to og tre og i økende grad viste interesse for å utplassere krysserraketter, endret ikke Carter den taktiske kjernevåpenpolitikken, forhandlingsposisjon i SALT eller det politiske budskapet. Snarere tvert om. USA svarte på Schmidts oppfordring med en mer åpen beslutningsprosess og mer omfattende konsultasjoner, noe som reduserte framdriften i SALT ytterligere. Den amerikanske regjeringen hevdet gjentatte ganger at

---

<sup>246</sup> Smith (1986) s69.

<sup>247</sup> Njølstad (1997) s35.

<sup>248</sup> Se Njølstad (1997) s35,44-45; Auten (2008) s210ff.

<sup>249</sup> Sitatet gjengitt i Njølstad (1997) s37.

<sup>250</sup> Brzezinski (1985) s152.

langtrekkende kjernevåpen ikke var nødvendig.<sup>251</sup> Men redegjørelsene og diskusjonene i NAC, eller bilateralt, ble gjort uten tydelig lederskap. Mangelen på klare prioriteringer og retningslinjer for håndteringen av de såkalte gråsonevåpnene virket kontraproduktivt, og resulterte i et økt europeisk press. I økende grad kom NATOs NPG til å bli en arena for de alliertes krav.<sup>252</sup>

Det er mye som tyder på at den europeiske oppmerksomheten og spørsmålet om krysserrakettenes i 1977 og våren 1978 bidro til en revurdering av USAs kjernevåpenpolitikk. Som vi har sett, hadde denne komponenten i NATOs forsvar blitt nedprioritert eller oversett i administrasjonens forsvarspolitiske utredninger og analyser av den konvensjonelle styrkebalansen. Misnøyen i NATO sammenfalt med en intern revurdering av det politiske forholdet til Sovjet og framgangen i SALT, for første gang uttrykt i Carters Wake Forest-tale i mars 1978.<sup>253</sup> Etter den sovjetiske avvisningen av "deep cuts" i mars 1977, hadde det innenrikspolitiske presset mot Carter økt. Krisestabilitet gjennom nedrustning ble "a very unpromising path to follow [...] and from that moment on the advocates of the 'nuclear war fighting' strategy [...] *gradually* gained the upper hand".<sup>254</sup> I praksis hadde Brzezinski og JCS nå inntatt en dominerende posisjon i NSC. Oppsummert var den europeiske usikkerheten og det økende presset for å modernisere NATOs kjernevåpen trolig en medvirkende årsak til Carters revurdering av forholdet til Sovjet, noe som forsterket den utenrikspolitiske reorienteringen og den strategiske vendingen.<sup>255</sup> Til tross for advarsler om å utelate NATOs taktiske kjernevåpen fra NSC-staben, CIA-sjef Stansfield Turner og byråkratiet i forsvarsdepartementet i NSCs utredninger, var det tilsynelatende enighet blant Carters tre viktigste rådgivere og presidenten. USAs forsvarspolitiske prioriteringer var konvensjonell modernisering og å ferdigstille SALT. Nedprioriteringen av taktiske kjernevåpen var derfor ikke et resultat av et kompromiss i NSC, noe som underbygges av at Carters forsvarspolitiske kurs ble opprettholdt i 1977. Men en beslutning på høyeste nivå skulle bidra til en revurdering av administrasjonens målsettinger og forsvarspolitiske prioriteringer i april 1978.

---

<sup>251</sup> Daalder (1991) s171.

<sup>252</sup> Se kapittel 6

<sup>253</sup> Jimmy Carter's Adress at Wake Forest University, Winston Salem, North Carolina, 17.03.1978, *Public Papers*.

<sup>254</sup> Njølstad (1997) s58-59 (min uthevelse).

<sup>255</sup> Auten (2008) s276-277.

## 6 Kjernefysiske forsikringer

I løpet av høsten 1977 ble Carter-administrasjonens initiativer for konvensjonell modernisering avledet av de europeiske kravene om å modernisere alliansens langtrekkende kjernevåpen. Fram til april 1978 avviste den amerikanske regjeringen kravene, og hevdet den utvidete avskrekkingen var robust og at funksjonen av NATOs strategi ikke ble svekket av SALT. Bakgrunnen for den europeiske interessen var sammensatt og et resultat av flere faktorer. Den strategiske pariteten og SALT II-forhandlingene hadde økt den europeiske usikkerheten for den utvidete avskrekkingens funksjon. Og fordi SALT II-forhandlingene ikke hindret den sovjetiske forsvarsmoderniseringen i det europeiske krigsteateret, men tvert om begrenset NATOs muligheter til å utplassere krysserraketter, økte det europeiske presset mot den amerikanske regjeringen. Konsultasjoner, som skulle berolige den voksende misnøyen, virket kontraproduktivt og resulterte i svekkelse av NATOs institusjonelle regime og forsterkede mistanker, blant annet uttrykt av Helmut Schmidt i oktober 1977. En medvirkende årsak til Vest-Europas bekymringer i 1977 var USAs ensidige satsning på å forbedre alliansens konvensjonelle styrker, med en tilsvarende nedtoning av de taktiske kjernevåpnene i NATOs triade.

I det følgende skal jeg undersøke hvordan Carter-administrasjonen håndterte forslaget om en ”evolutionary upward adjustment” av alliansens taktiske kjernevåpen. Hva var administrasjonens kjernevåpenpolitikk i 1977 og 1978 og hvordan påvirket dette behandlingen av NATOs taktiske kjernevåpen? Kan beslutningsprosessene i Det nasjonale sikkerhetsrådet forklare Carters forsvarspolitiske prioriteringer?

### 6.1 Taktiske kjernevåpen

Carter-administrasjonens utredninger og forsvarspolitiske prioriteringer la grunnlaget for den amerikanske regjeringens initiativer i NATO i 1977. Den viktigste utredningen, PRM-10, analyserte USAs strategiske forsvar og NATOs konvensjonelle styrker, fordi Carter-administrasjonen vurderte kjernefysisk eskalasjon som endelig, med usikre konsekvenser for USA og de alliertes sikkerhet. Som et resultat hadde analyser og vurderinger av NATOs taktiske kjernevåpen blitt utelatt eller nedprioritert i første halvdel av 1977. Men en avsløring i pressen i juni, og etter Schmidts tale i oktober 1977, ble Carter-administrasjonens framtidige muligheter til å modernisere NATOs kjernevåpen i stillhet utelukket. Hendelsene markerte starten på to sikkerhetspolitiske prosesser som virket parallelt med SALT og kom til å belyse Carters lederskap og USAs sikkerhetsforpliktelser i NATO. For det første måtte Carter

vurdere om han skulle utplassere ERW etter Walter Pincus' avsløringer i juni 1977. Og som vi så i forrige kapittel måtte presidenten svare kravene fra de allierte om å rette på den europeiske kjernevåpenbalansen i lys av SALT og Sovjets opprustning.<sup>1</sup> De europeiske kravene hadde blitt avvist av Carter fram til oktober 1977. Krysserrakettene ble fortsatt inkludert i protokollen i SALT II-forhandlingene, men til gjengjeld åpnet USA beslutningsprosessen i SALT for de allierte.<sup>2</sup> Dessuten hadde de allierte fått utallige forsikringer om USAs sikkerhetspolitiske forpliktelser. Likevel var ikke dette nok. De allierte intensiverte innsatsen i NATOs kjernefysiske planleggingsgruppe for å endre Carters innstilling.

## 6.2 Nuclear Planning Group's High Level Group

Etter Schmidts tale i oktober 1977 ble den såkalte Task Force 10 i NATOs LTDP omdøpt til High Level Group (HLG) under NPGs ministermøte i Bari i oktober 1977, på initiativ fra det amerikanske forsvarsdepartementet.<sup>3</sup> Dermed ble HLG den tiende arbeidsgruppen i LTDP, med spesielt ansvar for å utrede og planlegge moderniseringen av NATOs taktiske kjernevåpen.<sup>4</sup> HLG bestod av høytstående tjenestemenn fra de nasjonale byråkратиene med ansvar for den nasjonale forsvarsplanleggingen, og tilgang til sine lands regjeringer.<sup>5</sup> HLGs hovedoppgave ble å utforske *om og hvordan* NATO skulle reversere trendene i den regionale kjernevåpenbalansen i Europa. I grove trekk var NATOs alternativer enten å modernisere, eller å innlede tosidige forhandlinger mellom USA og Sovjet parallelt med, eller utenom, SALT, for å redusere Sovjets kjernefysiske slagkraft.<sup>6</sup>

Firemaktssamtalene mellom USA, Vest-Tyskland, Storbritannia og Frankrike hadde resultert i en forsterket innsats i NSC i november 1977 for å avgjøre hvordan "grey area systems" skulle håndteres.<sup>7</sup> Det vesttyske sikkerhetsrådet, under ledelse av Schmidt, ønsket å inkludere NATOs FBS, krysserraketter, Sovjets SS-20 og Backfire i SALT IIs prinsipper for

---

<sup>1</sup> Se Geir Lundestad "Empire by Invitation. The United States and Western Europe" (1986) for en utdypende diskusjon om disse kravene, eller *invitasjoner*, som Lundestad har valgt å kalle dem.

<sup>2</sup> Cable from the Secretary of State for Dr Brzezinski, Subject: Four Power Consultations on SALT, 12.01.1978, Brzezinski Collection, Cables File, Box 109, Folder: 7, Document:20, [NLC-16-109-7-20-5] JCL.

<sup>3</sup> Daalder (1991) s174-175.

<sup>4</sup> Som nevnt i kapittel 4, var Task Force 10 ment som et dekke for å forsikre eller avlede europeerne. Se Daalder (1991) s338, n.54; Henry Gaffney "History of the Euromissiles" (2003).

<sup>5</sup> Garthoff (1994) s940.

<sup>6</sup> Walsh (2010) s92.

<sup>7</sup> Memorandum for the President from Zbigniew Brzezinski, Subject: Weekly National Security Report #36, 11.11.1977.

en framtidig SALT III. Derfor hadde Brzezinski i NSC-staben iverksatt ”a special NSC-directed study [...] to examine gray-area (sic.) policy issues and alternatives, and to delineate a line of march for the FRG proposed 4-power meeting”.<sup>8</sup> Sikkerhetsrådgiveren understreket viktigheten av å holde ”tight [White House]/NSC control over the development and conduct of policy”, noe Carter godkjente.<sup>9</sup> Instruksen fra Brzezinski var et byråkratisk spill overfor utenriks- og forsvarsdepartementet. Sikkerhetsrådgiveren understreket at håndteringen av forholdet til Vest-Tyskland, problemet med gråsonevåpnene og europeiske sikkerhetsspørsmål i SALT var ”critically important, perhaps more so than anything else [the US has] on [the] European agenda”.<sup>10</sup> Carter-administrasjonens avventende holdning var i ferd med å endre seg.

HLGs første møte ble gjennomført i Brussel den 7. og 8. desember 1977 og ledet av statssekretær David McGiffert, ansvarlig for internasjonal sikkerhet (ISA) i det amerikanske forsvarsdepartementet.<sup>11</sup> I Brussel drøftet HLG NATOs kjernefysiske doktrine i samband med Sovjets kjernevåpenmoderniseringer, og på spørsmål fra McGiffert om representantenes syn på SS-20 ble det klart at regjeringene i Vest-Europa vurderte raketten som en økt trussel. Den britiske representanten, Michael Quinlan, foreslo å utligne den sovjetiske fordelene ved å utplassere amerikanske mellomdistanseraketter. HLG besluttet derfor å iverksette videre undersøkelser av NATOs behov i den forbindelse.<sup>12</sup>

Etter firemaktssamtalene og møtet i HLG er det mulig å danne seg et bilde av de ulike interessene som dominerte diskusjonene i NATO i første halvdel av 1978. For det første ble det klart at de vesttyske og britiske vurderingene av styrkebalansen, både på det strategiske nivå mellom USA og Sovjet og det teaterstrategiske nivå mellom NATO og Warszawa-pakten, var påvirket av politiske faktorer og i mindre grad militær-strategiske vurderinger. Både London og Bonn fryktet de politiske og psykologiske virkningene på vesteuropeisk politikk dersom Sovjet fikk et overtak i kjernefysisk slagkraft på USA og NATO.<sup>13</sup> Det var også dette

---

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> Memorandum for the President from Zbigniew Brzezinski, Subject: Weekly National Security Report #38, 02.12.1977.

<sup>11</sup> Nuclear Planning Group – High Level Group on TNF modernization – main points of the meeting at Los Alamos, 16-17.02.1978, Norwegian Ministry of Defense, FD 200-8, i The Euromissiles Crisis.

<sup>12</sup> Cable from the Secretary of State to the White House et al., Subject: Consultations with Allies on SALT and Western Security, 02.03.1978, Brzezinski Collection, Cables File, Box 110, Folder:7, Document: 9, [NLC16-110-7-9-6]. Se også Gaffney (2003).

<sup>13</sup> Cable from the Secretary of State to the White House et al., Subject: Consultations with Allies on SALT and Western Security, 02.03.1978, s248.



David Aaron gjentok i samtaler med franske, britiske og vesttyske representanter i januar 1978; trusselen fra Sovjets kjernefysiske mellomdistanseraketter representerte *ikke* noen ny trussel mot Vest-Europa.<sup>14</sup> NATO burde i sterkere grad styrke den konvensjonelle delen av alliansens triade siden USAs strategiske styrker fortsatt dekket mål i det europeiske krigsteateret etter SALT II.<sup>15</sup> I januar 1978 hadde likevel Klaus Blech i det vesttyske utenriksdepartementet understreket Bonns synspunkter for Cyrus Vance. Ifølge Blech var det ingen alternativ til den amerikanske sikkerhetsgarantien og USAs kjernefysiske avskrekking. Derfor ønsket ikke Bonn å forandre komposisjonen av NATOs triade. I motsetning til hva Schmidt hadde hevdet i oktober 1977, var ikke den vesttyske regjeringen urolig for den kjernefysiske styrkebalansen *per se*, men bekymret for framtiden og om styrkebalansen kunne resultere i en mer aggressiv sovjetisk utenrikspolitikk.<sup>16</sup> Selv om Vest-Tyskland prinsipielt støttet SALT-avtalen og godtok Aarons beskrivelse av den kjernefysiske styrkebalansen, var Bonn bekymret for virkningen av "the medium range situation" i Europa og "a Soviet tendency to see reduced risks in the possible action against Europe".<sup>17</sup> Blech gjentok også det vesttyske argumentet om å inkludere SS-20 i SALT-avtalens interimis-protokoll, eller utelate krysserrakettene slik at NATOs framtidige muligheter ble holdt åpne. Koblingen mellom NATOs taktiske, konvensjonelle og USAs strategiske styrker ville bli mer troverdig om det var "[a] 'visible' capability based in Europe which [could] help cover the medium range threat".<sup>18</sup> SS-20 hadde endret den eurostrategiske balansen og USAs FBS "would no longer suffice".<sup>19</sup>

Som et resultat av HLGs møte i Brussel i 1977, og Aaron og Vances samtaler med de allierte i januar og februar 1978, utarbeidet Pentagon ulike forslag for hvordan moderniseringen av NATOs kjernevåpen kunne håndteres. Forslagene var en del av oppfølgingsarbeidet etter PRM-10 og PD-18 og ble presentert under HLGs møte i Los

---

<sup>14</sup> Memorandum for the President from Zbigniew Brzezinski, Subject: Weekly National Security Report #43, 20.01.1978, Brzezinski Collection, Subject File, Folder: Weekly Reports [to the President] 41-51, 1/78-5/78, Box 41, [heretter *Weekly Reports 41-51*] JCL; Memorandum for the President from Zbigniew Brzezinski, Subject: Weekly National Security Report #45, 02.02.1978, Brzezinski Collection, Subject File, Folder: Weekly Reports 41-51, Box 41, JCL.

<sup>15</sup> Cable from the Secretary of State to the White House et al., Subject: Consultations with Allies on SALT and Western Security, 02.03.1978, s253, 260.

<sup>16</sup> Cable from the Secretary of State to the White House et al., Subject: Consultations with Allies on SALT and Western Security, 02.03.1978, s253.

<sup>17</sup> Cable from the Secretary of State to the White House et al., Subject: Consultations with Allies on SALT and Western Security, 02.03.1978, s254.

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> Auten (2008) s224.

Alamos i februar 1978.<sup>20</sup> Dokumentet "Conceptual framework of alternative TNF postures" beskrev fire ulike alternativer; enten skulle ikke NATO gjøre noe som helst; eller så kunne NATO utplassere nye kjernevåpen med kort rekkevidde; NATO kunne utplassere et lite antall systemer med en lengre rekkevidde for å avlede Warszawa-paktens forsterkningsstyrker; eller så kunne NATO utplassere langtrekkende raketter med kapasitet til å angripe både militære og sivile mål i de vestlige delene av Sovjetunionen og Moskva.<sup>21</sup>

Da HLG møttes i Los Alamos den 16. og 17. februar 1978 hadde ingen av representantene myndighet til å inngå et forpliktende samarbeid, men det hindret likevel ikke HLG kom fram til et kompromiss. I diskusjonen hadde det første alternativet blitt avvist, fordi det av politiske årsaker var nødvendig med en synlig respons til Sovjets utplassering av SS-20, slik Blech hadde understreket overfor Vance. Det andre alternativet ble også utelukket. NATOs taktiske kjernevåpenarsenal inneholdt allerede systemer med kort rekkevidde.<sup>22</sup> Det siste alternativet mente HLG ville svekke koblingen mellom NATO og USAs strategiske styrker, og kunne tolkes som om NATO opprettet en eurostrategisk kapasitet til å angripe Moskva, noe som skulle være forbeholdt USAs strategiske styrker og angrepsplanen SIOP.<sup>23</sup> HLG endte av den grunn opp med å foretrekke en mellomting mellom alternativ tre og fire: en moderat økning av alliansens langtrekkende kapabiliteter med rekkevidde til å angripe sovjetisk territorium, men ikke Moskva.<sup>24</sup> Løsningen var en *synlig* respons til den sovjetiske moderniseringen som samtidig opprettholdt forsvarskoblingen mellom USA og Vest-Europa. Forslaget ble også sett som det minst provoserende med tanke på den politiske situasjonen i Vest-Europa etter avsløringen av Nøytronbomben.<sup>25</sup> De vesttyske og britiske representantene, i tillegg til den norske forsvarsministeren, argumenterte for at amerikanske krysserraketter ville fylle rollen og styrke NATOs langtrekkende stridsevne.<sup>26</sup> Videre slo HLG fast, på bakgrunn av et nederlandsk forslag, at en modernisering ikke skulle øke verken antallet eller

---

<sup>20</sup> Gaffney (2003).

<sup>21</sup> Dokumentet "Conceptual framework for TNF modernization" var produsert i Pentagon den 05.12.1977, gjengitt i Nuclear Planning Group – High Level Group on TNF modernization – main points of the meeting at Los Alamos, 16-17.02.1978. Se også Gaffney (2003).

<sup>22</sup> Daalder (1991) s175-177 hevder årsakene til dette var "war-fighting implications; Yaffe (1991) s624-626 hevder årsaken var "redundancy"; mens Gaffney (2003) hevder forslaget rett og slett var et resultat av intern strid i forsvarsdepartementet.

<sup>23</sup> Nuclear Planning Group – High Level Group on TNF modernization – main points of the meeting at Los Alamos, 16-17.02.1978.

<sup>24</sup> Gaffney (2003).

<sup>25</sup> Nuclear Planning Group – High Level Group on TNF modernization – main points of the meeting at Los Alamos, 16-17.02.1978.

<sup>26</sup> Ibid.

kjernevåpnenes rolle i NATOs triade.<sup>27</sup> McGiffert og HLG hadde dermed oppnådd en foreløpig konsensus om en ”evolutionary upward adjustment” av NATOs taktiske kjernevåpen.<sup>28</sup> NATO måtte modernisere og utplassere langtrekkende kjernevåpen for å opprettholde en troverdig avskrekking på alle trinn.

Storbritannias forsvarsminister Fred Mulley hadde så tidlig som under NPGs møte i Ottawa i juni 1977 argumentert for at NATO måtte vurdere nye og langtrekkende våpen for å opprettholde alliansens strategi.<sup>29</sup> I tillegg til det nasjonale motivet om å modernisere Storbritannias kjernevåpen, spilte oppfatningen av økt sårbarhet for NATOs bombefly inn. Ifølge Mulley var bombeflyene enkle mål i et førsteslagsangrep fra SS-20 eller Backfire. Dermed ville alliansen være frarøvd det som tradisjonelt hadde fylt den landbaserte og langtrekkende rollen i NATOs strategi.<sup>30</sup> Langtrekkende raketter skulle fylle hullet mellom de konvensjonelle styrkene, kjernefysiske slagmarksvåpen, kortdistanseraketter på den ene siden og USAs strategiske styrker på den andre.<sup>31</sup> Premisset i NATOs strategidokument, MC14/3, var eskalasjon.<sup>32</sup> Sviktet avskrekkingen, måtte NATO ha fleksibilitet nok til å eskalere konflikten, slik at Sovjet ble tvunget til å revurdere sine målsettinger.<sup>33</sup> Dersom Sovjets utplassering av Backfire og SS-20 fortsatte uforminsket, ville det oppstå et hull i NATOs ”continuum of deterrence”, ifølge Mulley.<sup>34</sup> NATO hadde på dette tidspunktet ingen konkrete planer for å utplassere nye kjernevåpen og alliansens LTDP hadde heller ikke materialisert seg.<sup>35</sup> Derfor ble forslaget om en ”evolutionary upward adjustment” av alliansens taktiske kjernevåpen sett som en politisk mulighet til å demonstrere at NATO var i stand til å ivareta medlemslandenes sikkerhet, selv om USA forhandlet med Sovjet om rustningskontroll.<sup>36</sup>

Kravene om å endre styrkebalansen, enten i form av å operasjonalisere NATOs strategi og utplassere langtrekkende raketter eller å forhandle om begrensninger i SALT III,

---

<sup>27</sup> Daalder (1991) s177.

<sup>28</sup> Nuclear Planning Group – High Level Group on TNF modernization – main points of the meeting at Los Alamos, 16-17.02.1978.

<sup>29</sup> NATO Nuclear Planning Group, ”Final Communique”, Ottawa, 09.06.1977.

<sup>30</sup> Se de britiske argumentene i Nuclear Planning Group – High Level Group on TNF modernization – main points of the meeting at Los Alamos, 16-17.02.1978.

<sup>31</sup> Daalder (1991) s176-177.

<sup>32</sup> Military Committee 14/3 ”Overall Strategic Concept for the Defence of the NATO Area, 16.01.1968”, omtalt som ”Flexible response”, er NATOs strategidokument. Se Lawrence Kaplan *The Long Entanglement – NATO's First Fifty Years* (1999) s99, 107-108.

<sup>33</sup> Kugler (1999) s12.

<sup>34</sup> Thomson (1984) s604; Schwartz (1983) s220; Newhouse (1989) s323-324.

<sup>35</sup> Det var heller ikke tatt en beslutning om NATO skulle utplassere ERW.

<sup>36</sup> Gaddis Smith ”The SS-20 Challenge and Opportunity: The Dual-Track Decision and Its Consequences, 1977-1983” (1999) s116-134, spesielt s124.

tvang Carter-administrasjonen til å undersøke hvordan USA og NATO samlet kunne håndtere spørsmålet om å modernisere alliansens langtrekkende kapabiliteter parallelt med SALT. Men det var på ingen måte konsensus eller enighet i den amerikanske regjeringen om hvordan problemet skulle håndteres.

Harold Brown og byråkratiet i forsvarsdepartementet støttet HLGs konklusjoner etter møtet i Los Alamos.<sup>37</sup> En mulig forklaring var forsvarsdepartementets interne studier, som hadde avdekket hvordan nye kjernevåpen ville påvirke den strategiske balansen etter PRM-10.<sup>38</sup> Det var tross alt disse undersøkelsene som dannet grunnlaget for HLGs diskusjoner. Cyrus Vance og utenriksdepartementets innstilling er mer uklar. Ifølge Brian Auten støttet utenriksdepartementet konsensusen i HLG, fordi SALT-forhandlingene hadde økt den politiske usikkerheten i Vest-Europa. Utplassering av langtrekkende kjernevåpen ville være et symbol på USAs sikkerhetsforpliktelser.<sup>39</sup> James Thomson hevder derimot at utenriksdepartementet hadde vært skeptisk til konsensusen i HLG fordi USA ikke hadde lagt noen retningslinjer for krysserraketene.<sup>40</sup> Dette var, interessant nok, også Thomson, Brzezinski og NSC-stabens innstilling.<sup>41</sup> På en annen side hadde Vance uttalt i oktober 1977 at NATO ikke trengte ytterligere kjernevåpen fordi USA og NATOs FBS gav tilstrekkelig avskrekking.<sup>42</sup> Det var likevel i sikkerhetsrådgiverens stab at motstanden var størst. Både Aaron, i samtaler med de allierte, og Thomson i samtaler med Brzezinski, hevdet langtrekkende kjernevåpen var overflødige fordi SACEUR hadde fått 400 langtrekkende SLBM til sin disposisjon i 1977.<sup>43</sup> Dessuten hadde USA økt antallet bombefly i NATO, og i 1978 disponerte SACEUR totalt 164 "dual-capable" F-111-fly som kunne utrustes med kjernevåpen, i tillegg til omtrent 7000 kjernefysiske miner, stridshoder, kortdistanseraketter og artilleri.<sup>44</sup> I 1977 og i første halvdel av 1978 hadde Aaron understreket disse faktorene overfor de allierte.<sup>45</sup> NSC-staben trodde langtrekkende kjernevåpen ville virke

---

<sup>37</sup> Memorandum for the President from Harold Brown, Subject: NATO Nuclear Planning Group 09.04.1978, , NSA Agency File, Folder: NATO 12/77-5/78, Box 12, JCL; Gaffney (2003).

<sup>38</sup> Yaffe (1991) s621-623.

<sup>39</sup> Auten (2008); Wasserman (1983) s112-116. Se også Open Vault. Interview with Paul C Warnke, 1986, Part 3.

<sup>40</sup> Thomson (1984) s605.

<sup>41</sup> Memorandum for Zbigniew Brzezinski from James Thomson (through Victor Utgoff), Subject: NATO NPG Meeting, 13.04.1978

<sup>42</sup> House Foreign Affairs Committee, Subcommittee on Europe and the Middle East *The Modernization of NATO's Long-Range Theater Nuclear Forces*, (1981), s96.

<sup>43</sup> Walsh (2010) s98; Garthoff (1994) s940.

<sup>44</sup> *Ibid.*

<sup>45</sup> Se Memorandum for the President from Zbigniew Brzezinski, Subject: Weekly National Security Report #45, 02.02.1978, Brzezinski Collection, Subject File, Folder: Weekly Reports 41-51, Box 41, JCL; Memorandum for

destabiliserende på situasjonen i Sentral-Europa og "create a separate balance [...] and this would work to decouple rather than recouple".<sup>46</sup> Ifølge NSC-staben, var det umulig å forutse Moskvas reaksjon, og om det i hele tatt var mulig å skille mellom et angrep med langtrekkende styrker fra Europa og USAs strategiske styrker.<sup>47</sup> Ifølge Brian Auten bygget Carter-administrasjonens vurderinger på "survivability and credibility – for purposes of deterrence – as a viable warfighting threat".<sup>48</sup> Men som vi har sett, ble disse vurderingene tolket som manglende amerikansk vilje til å rette på den regionale styrkebalansen i 1977. "Survivability"-argumentet var det samme som Mulley og Quinlan hadde framsatt i samtaler med Brown i NPG og HLG i samme periode. Likevel avviste sikkerhetsrådgiver Brzezinski forslaget om å modernisere, og hevdet dette "could be particularly awkward for SALT".<sup>49</sup> Men en amerikansk beslutning på høyeste nivå i april 1978 skulle endre Brzezinski og NSC-stabens innstilling.

### 6.3 Nøytronbomben eksploderer

Under Nixon og Ford, og i de seks første månedene av Carter-administrasjonen, hadde utviklingen av det kjernefysiske stridshodet Enhanced Radiation Warhead (ERW) vært en sak for forsvarsspesialister og byråkratiet i Pentagon. Men det ble endret da journalisten Walter Pincus oppdaget finansieringen av ERW i ERDAs budsjett og skrev artikkelen "Neutron Killer Warhead Buried in ERDA Budget" i juni 1977.<sup>50</sup> Saken eksploderte bokstavlig talt på begge sider av Atlanteren og de mange og negative oppslagene kom uventet på Det hvite hus og regjeringene i Vest-Europa.<sup>51</sup> Avsløringen utløste omfattende konsultasjoner mellom Carter og de allierte om utvikling, utplassering og byrdedeling i NATO i månedene etter.<sup>52</sup> Fordi kronologien og beslutningsprosessen er grundig beskrevet og analysert andre steder, vil

---

the President from David Aaron, Subject: Consultations on Gray Area Issues, 26.10.1978, NSA Agency File, Folder: NATO 10/78-2/79, Box 11, JCL.

<sup>46</sup> Sitat fra Leslie Gelb, som riktig nok var statssekretær i utenriksdepartementet, i *New York Times*, 24.05.1981; Memorandum for Zbigniew Brzezinski from James Thomson, Subject: NATO NPG Meeting, 13.04.1978.

<sup>47</sup> Schwartz (1983) s221.

<sup>48</sup> *Authorization for Appropriations for Fiscal Year 1979*, 07.02.1978, s76, 79-80. Se også Auten (2008) s195.

<sup>49</sup> Memorandum for the President from Zbigniew Brzezinski, Subject: NATO Nuclear Planning Group 17.04.1978, NSA Agency File, Folder: NATO 12/77-5/78, Box 12, JCL.

<sup>50</sup> *Washington Post*, 06.06.1977.

<sup>51</sup> *Washington Post*, 09.06.1977; *Washington Post*, 01.07.1977; *Washington Post*, 06.07.1977; *Washington Post*, 08.07.1977.

<sup>52</sup> Garthoff (1994) s937ff.

jeg i det følgende kun gjengi hovedtrekkene i hendelsesforløpet for å forklare hvordan, og hvorfor, Carters håndtering forsterket tillitskrisen i NATO høsten 1977 og våren 1978.<sup>53</sup>

Fordi SALT-forhandlingene hadde utløst usikkerhet i Vest-Europa, ble ERW Carters første mulighet til å vise lederskap i NATO. Tradisjonelt var utplasseringen av nye kjernevåpensystemer i Vest-Europa kontroversielle beslutninger som påvirket den innenrikspolitiske situasjonen i mange av NATOs medlemsland. Av sedvane godtok derfor USA og den amerikanske regjeringen en lederrolle i disse beslutningsprosessene, som alliansens suverent største våpenmakt.<sup>54</sup> Men i spørsmålet om å produsere og utplassere ERW i 1977 og 1978, ble relasjonene snudd på hodet.

I slutten av juni ba presidenten om ytterligere informasjon fra forsvarsdepartementet, ERDA under ledelse av tidligere forsvarsminister Schlesinger og ACDA under ledelse av Paul Warnke.<sup>55</sup> Både forsvarsdepartementet og ERDA på den ene siden og ACDA på den andre, hadde egne preferanser for en eventuell produksjonsbeslutning. De to førstnevnte ønsket å styrke NATOs avskrekking, mens den sistnevnte var bekymret for de diplomatiske og politiske konsekvensene som en produksjonsbeslutning ville få på SALT II.<sup>56</sup> I midten av august kom rapportene fra ERDA og Pentagon som begge anbefalte Carter å starte produksjon.<sup>57</sup> Også Brzezinski støttet en produksjonsbeslutning og anbefalte Carter en tottrinns strategi: en produksjonsbeslutning etterfulgt av rådslagning med de allierte i NATO om utplassering.<sup>58</sup>

På dette tidspunktet så det dermed ut til at Carter aksepterte ERDA, sikkerhetsrådgiveren og forsvarsdepartementets militær-strategiske argumenter om at ERW ville styrke NATO.<sup>59</sup> For å holde muligheten åpen, ba derfor Carter Kongressen godkjenne finansieringen den 13. juli 1977 med følgende beskjed til en av senatorene i Kongressen: "[T]he enhanced radiation weapon [...] is in the Nation's security interests".<sup>60</sup> Men en måned senere, en gang mellom den 11. og 17. august, bestemte Carter seg for å utsette beslutningen om å starte produksjonen inntil de allierte *på forhånd* sa seg villige til å utplassere

---

<sup>53</sup> Wasserman (1983); Njølstad (1995) kap 3; Sphor-Readman (2010); Strong (2000) s123-152.

<sup>54</sup> Lawrence Kaplan *NATO Divided, NATO United* (2004) s68-69.

<sup>55</sup> Njølstad (1995) s102ff.

<sup>56</sup> *Ibid.* Se også Miller Center, Interview with James Schlesinger, 19.-20.7.1984, s58-59.

<sup>57</sup> Njølstad (1995) s103.

<sup>58</sup> Brzezinski (1985) s301.

<sup>59</sup> Walsh (2008) s 94; Jimmy Carter's News Conference, 12.07.1977, tilgjengelig på nett: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=7786&st=&st1=#axzz1bmTPlyo5>; Letter from President Carter to Senator Stennis, 11.07.1977, gjengitt i Njølstad (1995) s102.

<sup>60</sup> Spohr Readman (2010) s268.

stridshodet.<sup>61</sup> Carter trodde ikke at Kongressen ville finansiere produksjonen av ERW med mindre stridshodet ble utplassert.<sup>62</sup> Dessuten ønsket han både å redusere NATOs tillit til kjernefysisk avskrekking og USA og Sovjets kjernevåpenarsenaler i SALT. Presidenten ønsket også å dele den politiske kostnaden, som en produksjons- og utplasseringsbeslutning ville innebære, med de allierte.<sup>63</sup>

Carters strategi utløste en rekke konsultasjoner i NATO i perioden fra august til november 1977. Det britiske forsvarsdepartementet hadde ingen innvendinger mot Carters strategi, men var på den andre siden ikke direkte involvert i utplassering av ERW på grunn av landets geografi.<sup>64</sup> Nederland, som var en naturlig mottakerkandidat, ble hindret av en resolusjon i parlamentet som hindret utplassering. Den nederlandske regjeringen gjorde det likevel klart at den ville støtte en beslutning i NAC.<sup>65</sup> Vest-Tyskland, som var det mest sannsynlige stedet for en utplassering, kunne ikke gi sin tilslutning før Carter besluttet produksjon, og utplasseringen ble godkjent i NAC. Dessuten stilte Vest-Tyskland krav om at ERW skulle utplasseres i minimum ett annet land på kontinentet.<sup>66</sup> Da NATOs NPG møttes i Bari i oktober 1977 var situasjonen fortsatt uavklart. Carters strategi hadde ikke resultert i en beslutning, men i økende uro og usikkerhet i alliansen.<sup>67</sup>

Sett med amerikanske øyne var europeernes støtte til et system som ville styrke NATOs kjernefysiske avskrekking i beste fall halvhjertet.<sup>68</sup> Men i Europa ble den manglende amerikanske besluttsomheten tolket som en svekkelse av USAs lederskap i alliansen. På dette tidspunktet hadde den europeiske venstresiden og fredsbevegelsen mobilisert for fullt mot Nøytronbomben og store demonstrasjoner fant sted i Vest-Tyskland, Storbritannia, Nederland, Danmark og Norge.<sup>69</sup> Motstanden ble forsterket av en målrettet sovjetisk propagandakampanje mot NATOs moderniseringsplaner og ERW.<sup>70</sup> Den sovjetiske propagandaen påvirket pressedekningen og resulterte i påstander om at en produksjons- og utplasseringsbeslutning ville utløse et nytt rustningskappløp, noe som ikke var i tråd med den

---

<sup>61</sup> Auten (2008) s134.

<sup>62</sup> Njølstad (1995) s111ff.

<sup>63</sup> Brzezinski (198) s302.

<sup>64</sup> Njølstad (1995) s109. Det var riktignok også store skiller internt i Labour og i det britiske parlamentet. Se Bluth (1995) s212ff.

<sup>65</sup> Daalder (1991) s146.

<sup>66</sup> Njølstad (1995) s103.

<sup>67</sup> Spohr Readman (2010) s273.

<sup>68</sup> Walsh (2008) s94-95.

<sup>69</sup> *Ibid.*

<sup>70</sup> Schwartz (1983) s209.

politiske avspenningen og SALT.<sup>71</sup> Det ble vanskelig for de vesteuropeiske regjeringene å ta standpunkt for å utplassere ERW uten og samtidig underminere sitt innenrikspolitiske maktgrunnlag.<sup>72</sup> Noe som forsterket denne situasjonen var at de fleste europeiske allierte var i mindretallsregjeringer. I de neste månedene ble Carter-administrasjonen fanget i en opphetet transatlantisk debatt hvor skillet mellom utvikling og utplassering ble visket ut.<sup>73</sup> Regjeringene i Vest-Europa ville ikke akseptere en utplassering *før* USA unilateralt besluttet produksjon, noe som var sedvane i alliansens håndtering av kjernevåpen.<sup>74</sup>

Carters strategi hadde satt kansler Helmut Schmidt i en vanskelig situasjon. Schmidt måtte på et internasjonalt nivå balansere behovet for vesttysk sikkerhet og et godt forhold til USA, med videreføringen av *détente* i Europa og åpne diplomatiske kanaler til Sovjet på den andre.<sup>75</sup> På et innenrikspolitisk nivå måtte han i tillegg forene en økende splittelse internt i det sosialdemokratiske partiet (SPD) og internt i regjeringskoalisjonen med Fridemokratene (FDP). Den pasifistiske fløyen i SPD, representert med partisekretær Egon Bahr, ønsket at *détente*, nedrustning og *Ostpolitik* skulle være Vest-Tysklands utenrikspolitiske hovedprioriteringer. Den mer pragmatiske og Atlantisk-dominerte fløyen i SPD, representert ved kansleren selv, som hadde støtte fra utenriksminister Hans-Dietrich Genscher, ønsket derimot at Bonn skulle forfølge en vestlig orientert kurs med vekt på militær sikkerhet og et tett transatlantisk samarbeid med USA og NATO. Fortsettelsen av *détente* og det tyske spørsmål var for Schmidt underordnet vesttysk sikkerhet.<sup>76</sup> Som Kristina Spohr Readman har vist, bidro Schmidts ambivalens til utviklingen i 1977 og 1978.<sup>77</sup> På den ene siden fryktet Schmidt USAs motiver og trodde ERW var "an american tool for detachment from the old continent and rebalancing Europe's security, which had previously been guaranteed with strategic weapons".<sup>78</sup> På den andre siden kunne Schmidt heller ikke avvise stridshodet og svekke alliansen, og dermed risikere å bli eksponert for Sovjetisk press.<sup>79</sup> På bakgrunn av disse vurderingene kom SPDs partikonferanse i november 1977 fram til et kompromiss som

---

<sup>71</sup> ERW ble beskrevet som "the capitalist bomb" og et våpen konstruert for å drepe mennesker, men ikke eiendom. Disse beskrivelsene påvirket den offentlige debatten. Se Wasserman (1983) s28-41, 66-67; Spohr Readman (2010) s259.

<sup>72</sup> Memorandum for the President from David Aaron, Subject: Weekly National Security Report #63, 15.06.1978, Brzezinski Collection, Subject File, Folder: Weekly Reports 61-71, Box 41, JCL.

<sup>73</sup> Lundestad (2004) s262.

<sup>74</sup> Walsh (2008) s93.

<sup>75</sup> Spohr Readman (2010) s266-267.

<sup>76</sup> *Ibid.*

<sup>77</sup> *Ibid.*

<sup>78</sup> Spohr Readman (2010) s274.

<sup>79</sup> Loth (2002) s152.



åpnet for vesttysk støtte; SPD kunne godta en amerikansk produksjonsbeslutning etterfulgt av forhandlinger om rustningskontroll med Sovjet. Mislyktes forhandlingene, ville Bonn godta en utplassering.<sup>80</sup>

De resultatløse konsultasjonene i NATO og de nye signalene fra Bonn, førte til en taktisk revurdering i Washington.<sup>81</sup> I november besluttet NSCs SCC å følge den tredelte taktikken: produksjon, forhandling og utplassering. Strategien innebar en amerikansk produksjonsbeslutning og vesteuropeiske løfter om utplassering, slik at forhandlingene med Sovjet om rustningskontroll ikke ble ”an empty ploy”.<sup>82</sup> Den siste komponenten skulle lette byrden for de allierte, og gjøre det lettere å akseptere en eventuell utplassering.<sup>83</sup> Carter godkjente strategien i begynnelsen av desember 1977.<sup>84</sup> Før NATO som helhet gav sin tilslutning til å utplassere ERW, skulle USA forhandle om stridshodet mot reduksjon av sovjetiske stridsvogner eller SS-20.<sup>85</sup> Den tredelte strategien la grunnlaget for nye møter mellom USA og de vesteuropeiske allierte i januar og februar i 1978, hvor representanter fra NSC-staben gikk langt i å garantere en amerikansk produksjonsbeslutning.<sup>86</sup> Og selv om det ikke forelå noen eksplisitte europeiske garantier, hadde Det vesttyske sikkerhetsrådet den 20. januar 1978 delvis gitt sin støtte til USAs strategi.<sup>87</sup> En foreløpig og stillete enighet var dermed etablert og framgangsmåten skulle vedtas formelt på et møte i NAC den 20. mars 1978.<sup>88</sup> Men da Carter mottok beskjeden fra Vance som beskrev konsensusen og den kommende beslutningsprosessen i NAC, instruerte Carter utenriksministeren om å avlyse møtet.

---

<sup>80</sup> Spohr Readman (2010) s274.

<sup>81</sup> Memorandum for the President from Zbigniew Brzezinski, Subject: Enhanced Radiation Warheads, 18.11.1977, NSA Office File, Box 124, Folder:7, Document: 7, [NLC-15-124-7-7-4], JCL. Se også Summary of Conclusions of the Special Coordination Committee Meeting 16.11.1977, NSA Office File, Box 124, Folder:7, Document: 7, [NLC-15-124-7-7-4] JCL.

<sup>82</sup> Memorandum for the President from Zbigniew Brzezinski, Subject: Weekly National Security Report #36, 11.11.1977.

<sup>83</sup> Memorandum for the President from Zbigniew Brzezinski, Subject: Weekly National Security Report #36, 11.11.1977; Memorandum for the President from Harold Brown, Subject: Getting Something for the Neutron Bomb: ER for the SS-20, 08.11.1977, Brzezinski Donated Material, Folder: SCC 41 11/16/77, Box 27, JCL.

<sup>84</sup> Njølstad (1995) s104.

<sup>85</sup> Memorandum for the President from Zbigniew Brzezinski, Subject: Weekly National Security Report #36, 11.11.1977. Som notatet fra Brown indikerer, ble ERW også vurdert som et mulig forhandlingskort for å redusere SS-20 eller sovjetiske stridsvogner.

<sup>86</sup> Vance (1983) s92.

<sup>87</sup> Auten (2008) s215.

<sup>88</sup> Njølstad (1995) s104.

Den 7. april 1978 offentliggjorde Jimmy Carter beslutningen om å utsette produksjonen av ERW på ubestemt tid.<sup>89</sup> Utfallet av konsultasjons- og beslutningsprosessen utløste kraftig kritikk både i USA og i Europa. Beslutningen ble tatt av Carter selv, mot rådene fra hans nærmeste rådgivere og var ifølge David Walsh ”extremely detrimental”.<sup>90</sup> Presidenten hadde først gått inn for produksjonsbeslutningen med målsettingen om å styrke NATOs avskrekking, men i løpet av prosessen beveget han seg bort fra dette standpunktet. Ifølge Njølstad var årsakene påvirket av personlige og innen- og utenrikspolitiske faktorer.<sup>91</sup> Selv hevdet Carter at de allierte måtte ta sin del av den politiske kostnaden som en slik kontroversiell beslutning tross alt innebar. Da denne uteble, ble den manglende europeiske interessen brukt som en avgjørende årsak for å utsette produksjonen.<sup>92</sup> ERWs kostnader ble også brukt for å rettferdiggjøre beslutningen, men fordi produksjonen kun ble *utsatt* er det lite trolig dette var avgjørende.<sup>93</sup> Både Njølstad og Wasserman har argumentert for at Carters målsetting om å stoppe det kjernefysiske rustningskappløpet var trolig den viktigste årsaken.<sup>94</sup> Carter ønsket i utgangspunktet å styrke NATOs avskrekking, men da den offentlige debatten fokuserte på ERWs implikasjoner for rustningskontroll, innså presidenten at hans ”image as a champion of nuclear arms control and disarmament was very much at stake”.<sup>95</sup>

Både den uforutsigbare beslutningsprosessen og det endelige utfallet svekket den europeiske tillitten til Carter.<sup>96</sup> Noe som forsterket tillitskrisen var Carters offentlige kritikk av den manglende europeiske viljen til å forplikte seg, noe som i seg selv representerte et brudd med den tradisjonelle håndtering av kjernevåpen i alliansen.<sup>97</sup> Det innenrikspolitiske presset mot Carter økte også.<sup>98</sup> Brzezinskis anbefaling var ”to take a decision [...] that has a

---

<sup>89</sup> Enhanced Radiation Weapons Statement by the President, 07.04.1978, (tilgjengelig på nett: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=30630&st=&st1=#axzz1ZifS8Cjo>).

<sup>90</sup> Walsh (2008) s95; Njølstad (1995) s105.

<sup>91</sup> Njølstad (1995) 105-119.

<sup>92</sup> Carter (1982) s226; Remarks and a Question-Answer Session at a Town Meeting, Spokane, Washington 05.05.1978, (tilgjengelig på nett: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=30757&st=&st1=#axzz1ZifS8Cjo>).

<sup>93</sup> Se Njølstad (1995) s111-114.

<sup>94</sup> Njølstad (1995) 105-119; Wasserman (1981) s55-61.

<sup>95</sup> *Ibid.*

<sup>96</sup> Vance (1983) s96.

<sup>97</sup> Walsh (2008) s95.

<sup>98</sup> Memorandum for the President from Harold Brown, Subject: ERW, 03.04.1977, White House Central File [heretter WHCF], National Security/Defense, Folder: 4/77, Box 28, JCL Interessant nok var Carter inneforstått med dette allerede før offentliggjøringen av beslutningen den 7 april. I et håndskrevet notat på baksiden av Memorandumet fra Brown står det skrevet: ”GLCM program will be pursued” og ”assess with allies on top options for other military systems” med Carters håndskrift!

distinctively 'tough' quality to it".<sup>99</sup> Selv om Carter-administrasjonen faktisk hadde tatt initiativ til en kollektiv økning av medlemslandenes forsvarsbudsjetter og LTDP i NATO, motvirket ikke det dominerende inntrykket; den amerikanske regjeringen hadde bukket under for et sovjetisk press.<sup>100</sup>

Selv om det i etterkant av Carters beslutning ble sagt at "[m]ilitarily, little was lost by the postponement of the ERW decision", hadde ERW hatt en militær-operasjonell og en politisk begrunnelse.<sup>101</sup> ERW anvendte ny teknologi som muliggjorde en fusjonsreaksjon og en eksplosjon med lavt lufttrykk. Dermed ville eksplosjonen bli mer konsentrert, ramme et mindre område, med en tilsvarende høy konsentrasjon av radioaktivt avfall.<sup>102</sup> Fra et politisk ståsted ble derfor ERW vurdert som et mer akseptabelt system, fordi konsekvensene av en kjernefysisk konflikt på vesteuropeisk territorium ble mer begrenset.<sup>103</sup> Dermed ville Lance oppnå økt anvendelighet i de tett befolkede områdene i Sentral-Europa uten å forårsake uakseptable sivile tap, materielle ødeleggelser og spredningen av kjernefysisk avfall.<sup>104</sup> For både Schlesinger og Rumsfeld var brukstroverdighet og "war-fighting value" et viktig premiss avskrekkingen og moderniseringen av NATOs taktiske kjernevåpen.<sup>105</sup> For å styrke NATOs avskrekking måtte USA utvikle systemer som *kunne* brukes på vesteuropeisk territorium. Hvis trusselen om bruk ikke var troverdig, ville avskrekkingen svekkes. Fordi ERWs sprengkraft var lav, ville en eventuell bruk gi rom for politiske initiativer *før* USA og NATO eskalerte til mer ødeleggende nivåer.<sup>106</sup>

Den militær-strategiske begrunnelsen for ERW og Lance var å utligne Warszawa-paktens overtall i panserkjøretøy og stridsvogner.<sup>107</sup> Kritikerne derimot, hevdet ERW ville senke den kjernefysiske terskelen og gjøre det mer sannsynlig at en konvensjonell konflikt ville eskalere, noe som sammenfalt med Schmidts oppfatning.<sup>108</sup> Utplasseringen av ERW ville gjøre USA i stand til å utkjempe en ødeleggende og begrenset kjernefysisk konflikt på

---

<sup>99</sup> Memorandum for the President from Zbigniew Brzezinski, Subject: Weekly National Security Report #37, 18.11.1977.

<sup>100</sup> Schwartz (1983) s224.

<sup>101</sup> Vance (1983) s96.

<sup>102</sup> Walsh (2010) s92.

<sup>103</sup> Bluth (1995) s210-212.

<sup>104</sup> Njølstad (1995) s100.

<sup>105</sup> *Department of Defense Annual Report For Fiscal Year 1976* s III-3; *Department of Defense Annual Report For Fiscal Year 1978* s83.

<sup>106</sup> Wasserman (1983) s17.

<sup>107</sup> *Authorization for Appropriations for Fiscal Year 1979*, s80, 140. NATOs LTDP inneholdt også målsettingen om å øke NATOs konvensjonelle "anti-armour capabilities". Se Memorandum for the President from Harold Brown, Subject: NATO initiatives and improvements, 10.12.1977; Daalder (1991) s 149-151.

<sup>108</sup> Wasserman (1981) s28-41.

det europeiske kontinentet, uten å risikere eskalering til det strategiske nivå.<sup>109</sup> Men ifølge Daalder var ingen av disse argumentene riktige. Den amerikanske regjeringen og tilhengerne av ERW i Pentagon hadde oversett de alliertes strategiske preferanser. De vesteuropeiske landene fryktet *både* en begrenset kjernefysisk og en konvensjonell konflikt på kontinentet.<sup>110</sup> Derfor var den strategiske preferansen i Vest-Europa ”in favour of an escalatory deterrence strategy” med mulighet til å angripe i dybden.<sup>111</sup> I praksis betydde det å frarive Sovjet muligheten til å angripe med taktiske kjernevåpen, uten en overhengende risiko for gjengjeldelse mot sovjetisk territorium fra Vest-Europa.<sup>112</sup> Det var disse faktorene som kom til å innramme diskusjonene i NATOs NPG og HLG etter Carters beslutning om å utsette ERW.

#### **6.4 Interne revurderinger - ”an evolutionary upward adjustment”**

I januar 1978, i et øyeblikk av kritisk selvrefleksjon, innrømmet Brzezinski at USAs forsvarspolitiske prioriteringer ikke hadde tatt hensyn nok til den voksende europeiske bekymringen over NATOs avskrekking. ”This concern became increasingly apparent as SALT moved toward a conclusion and the Europeans began to feel that the U.S. was not sensitive to their desires to improve NATO’s long-range theater nuclear strike capabilities”.<sup>113</sup> På grunn av den europeiske bekymringen for amerikansk uforutsigbarhet etter håndteringen av ERW, og amerikansk unilateralisme i SALT, måtte Carter endelig bestemme seg for hvordan gråsonene skulle håndteres.<sup>114</sup> Etter at presidenten utsatte produksjonen av ERW, måtte USA finne en måte å gjenvinne den politiske tilliten.

Da NATOs Nuclear Planning Group (NPG) møttes i Frederikshavn den 18. og 19. april 1978, var spørsmålet om å modernisere alliansens kjernevåpen fortsatt ubesvart, selv om HLG hadde kommet til enighet i februar.<sup>115</sup> Carters håndtering av ERW-saken hadde bare en

---

<sup>109</sup> Wasserman (1981) s32-33.

<sup>110</sup> Daalder (1991) s149.

<sup>111</sup> Daalder (1991) s152.

<sup>112</sup> Ifølge H. Gaffney hadde dette blitt fastslått allerede i 1968: ”US-FRG agreement on the hand-in-hand concept: no intensification on the battlefield without extension geographically”. Se H Gaffney ”Comment on H-Diplo, Exchange on First US VS. First Strike, and on the Defense of NATO Europe, including TNF, During the Cold War” (2010).

<sup>113</sup> Memorandum for the President from Zbigniew Brzezinski, Subject: NSC Report for 1977: A Critical Self-Appraisal, 12.01.1978, s18.

<sup>114</sup> Memorandum for the President from Zbigniew Brzezinski, Subject: NSC Report for 1977: A Critical Self-Appraisal, 12.01.1978, s27.

<sup>115</sup> NATO’s Nuclear Planning Group, Final Communique, Frederikshavn, 18-19.04.1978, (tilgjengelig på nett: <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c780418a.htm>).

uke tidligere åpnet en rift i det politiske forholdet mellom USA og Vest-Europa. De amerikanske forberedelsene til møtet ble i hovedsak gjort av forsvarsdepartementet og Harold Brown.<sup>116</sup> Selv om den konvensjonelle moderniseringsplanen fortsatt hadde høyeste prioritet i den amerikanske regjeringen, ville forsvarsministeren antyde USAs planer om å modernisere NATOs kjernevåpen og analysere de ulike alternativene som tidligere hadde blitt drøftet i HLG, for å minske den europeiske kritikken etter Carters beslutning i april.<sup>117</sup> Forsvarsministeren skulle ikke forplikte seg til et bestemt system eller tidsplan, selv om GLCM eller en mellomdistanserakett ble sett som de beste alternativene i forsvarsdepartementet.<sup>118</sup> Da James Thomson, forsvarskoordinator i NSC-staben, fikk høre om Browns strategi til møtet advarte han Brzezinski om forsvarsdepartementets forberedelser. NSC-staben fryktet de potensielle konsekvensene og ønsket kontrollere prosessen gjennom NSCs SCC.<sup>119</sup>

Under møtet i Frederikshavn forstod Brown at den europeiske interessen for krysserraketten ikke var blitt mindre. GLCM ble i økende grad sett som et potensielt våpen for å utligne Sovjets SS-20. I NPG ble NATOs kjernevåpenmodernisering analysert i lys av Sovjets opprustning på det europeiske kontinentet. HLG-rapporten, som hadde anbefalt en oppgradering av alle elementene i NATOs kjernefysiske forsvar, og spesielt den langtrekkende komponenten, analyserte mulighetene for å angripe de vestlige delene av sovjetisk territorium fra Sentral-Europa. Et slikt system ville, ifølge NPGs analyser, utfylle de sjøbaserte systemene som var underlagt SACEUR og USAs strategiske styrker.<sup>120</sup> Det var av politiske årsaker nødvendig å iverksette et *synlig* mottrekk til Sovjets opprustning. For første gang siden forslaget om Multilateral Force (MLF) i 1964,<sup>121</sup> var NATO i gang med en seriøs diskusjon av de politiske og militær-strategiske implikasjonene ved å innføre lagtrekkende

---

<sup>116</sup> Memorandum for the president from Harold Brown, Subject: NATO NPG, 09.04.1978, NSA Agency File, Folder: North Atlantic Treaty Organization [heretter *Folder: NATO*], 12/77-5/78, Box 12, JCL. Notatet ble mottatt av Carter den 18.04.1978 på grunn av forsinkelser i NSC-byråkratiet.

<sup>117</sup> Se håndskrevet notat på baksiden av Memorandum for the President from Harold Brown, Subject: ERW, 03.04.1977; Memorandum for the president from Harold Brown, Subject: NATO NPG, 09.04.1978.

<sup>118</sup> Memorandum for the president from Harold Brown, Subject: NATO NPG, 09.04.1978.

<sup>119</sup> Memorandum for Zbigniew Brzezinski from Jim Thomson, Subject: NATO NPG Meeting, 13.04.1978. Brzezinski hadde i oktober 1977 satt i gang undersøkelser i NSC-staben for "gray area systems", det som senere ble PRM-38. Se Memorandum for the President from Zbigniew Brzezinski, Subject: Weekly National Security Report #33, 21.10.1977.

<sup>120</sup> Memorandum for the president from Harold Brown, Subject: NATO NPG, 09.04.1978, s1.

<sup>121</sup> For en nyere framstilling av MLF og NATO, se Andrew Priest *Kennedy, Johnson and NATO – Britain, American and the dynamics of alliance, 1962-1968*, spesielt s62-138; James B Solomon *The Multilateral Force: America's Nuclear Solution for NATO, 1960-1965* (1999).

kjernevåpen i alliansens forsvarsplan.<sup>122</sup> Brzezinski trodde diskusjonene i HLG var ensbetydende med å konvertere det europeiske kontinentet, og spesielt Vest-Tyskland, til en base for strategiske angrep på Sovjet, med usikre konsekvenser for avspenningen og alliansen som helhet.<sup>123</sup> Sikkerhetsrådgiveren fryktet en utplassering av krysserraketter ville begrense USAs handlingsmuligheter på et senere tidspunkt, men hovedårsaken til skepsisen var trolig innvirkningen på SALT II-forhandlingene.<sup>124</sup> Brzezinski anbefalte derfor presidenten å instruere Brown om ikke å gi de allierte noen konkrete løfter i NPG. Ifølge Brzezinski måtte problemstillingen undersøkes, og de politiske implikasjonene analyseres, før NATO kunne ta en slik beslutning. På den andre siden måtte USA også gi inntrykk av at de tok de alliertes interesser på alvor.<sup>125</sup> Utenriksdepartementet, som på dette tidspunkt stilte seg bak Brown, var mer bekymret for de politiske konsekvensene av å vente, og trodde dette ville skape mer usikkerhet på et vanskelig tidspunkt for alliansen.<sup>126</sup>

Etter april 1978 forsøkte derfor Brzezinski å forsinke forsvarsdepartementet i å imøtegå konsensusen i HLG. Sikkerhetsrådgiveren ønsket å hindre enhver beslutning før NSC-staben *selv* hadde utviklet en bestemt amerikansk politikk for krysserraketter.<sup>127</sup> Likeså viktig var den innenrikspolitiske situasjonen og den økende atomvåpenmotstanden i mange vesteuropeiske land, som ville komplisere NATOs moderniseringsplaner.<sup>128</sup> Så tidlig som i desember 1977 hadde Brzezinski advart presidenten: "if we are not careful we could find ourself (sic.) in the midst of one of those outbreaks of Atlantic tension and debates that followed McNamara's strategic ideas and Kissinger's Year of Europe".<sup>129</sup> Derfor forsøkte Brown å holde diskusjonen i NPG "low-key and non-specific".<sup>130</sup> Men i NPG og under NATO-toppmøtet i Washington i mai 1978 hadde Storbritannia og Vest-Tyskland bedt om

---

<sup>122</sup> Memorandum for the president from Harold Brown, Subject: NATO NPG, 09.04.1978, s2-3.

<sup>123</sup> Memo for the president from Zbigniew Brzezinski, Subject: NATO Nuclear planning group (NPG) meeting, 17.04.1978. Se også Daalder (1991) s178; Treverton (1983) s108-109.

<sup>124</sup> *Ibid.*

<sup>125</sup> *Ibid.*

<sup>126</sup> Memorandum for Zbigniew Brzezinski from Jim Thomson, Subject: NATO NPG Meeting, 13.04.1978, Brzezinski Material, Agency File, Folder: NATO 12/77-5/78, Box12, JCL.

<sup>127</sup> Brzezinski hadde advart Carter: "To pursue new nuclear options, will they spend more on defense or rob from conventional forces? Fact is we don't know all answers to this either". Se Memorandum for the President from Zbigniew Brzezinski, Subject: Weekly National Security Report #38, 02.12.1977.

<sup>128</sup> Memo for Zbigniew Brzezinski from Jim Thomson, Subject: NATO NPG meeting, 13.04.1978, NSA Agency File, Collection 8, Box 12, Folder: NATO, 12/77-5/78.

<sup>129</sup> Memorandum for the President from Zbigniew Brzezinski, Subject: Weekly National Security Report #38, 02.12.1977, s1.

<sup>130</sup> Memorandum for the president from Harold Brown, Subject: NATO NPG, 09.04.1978, s3; Memorandum for Zbigniew Brzezinski from Jim Thomson, Subject: NATO NPG Meeting, 13.04.1978. Se også Daalder (1991) s177.

amerikanske løfter og ville vite ”how” og ”when”, mens USAs innstilling framdeles var ”whether”.<sup>131</sup> De amerikanske forsøkene på å dempe konsensusen i HLG og NPG økte på nytt europeernes bekymringer.

I sum hadde Carters sikkerhetspolitikk økt presset for å etablere en ”American policy on potential cruise missile deployment in the defense of NATO”.<sup>132</sup> Presidenten besluttet derfor, etter press fra sikkerhetsrådgiveren og NSC-staben, om å iverksette en utredning for å analysere en mulig utplassering av langtrekkende kjernevåpen.<sup>133</sup> Carter, som hadde understreket ”Caution on this issue is required” på Brzezinskis notat, var tilsynelatende enig med sikkerhetsrådgiveren om å kontrollere prosessen fra Det hvite hus.<sup>134</sup>

## 6.5 Presidential Review Memorandum 38

Som et resultat av konsensusen i HLG og Carters produksjonsutsettelse av ERW i april 1978, ble den tverrpolitiske undersøkelsen Presidential Review Memorandum 38 (PRM-38), *Long-Range Theater Nuclear Capabilities and Arms Control*, iverksatt under David Aarons ledelse i juni 1978.<sup>135</sup> Ansvaret ble lagt til Det nasjonale sikkerhetsrådets SCC og dermed fikk Brzezinski kontroll over prosessen. Foruten å redusere den byråkratiske striden mellom NSC-staben og forsvarsdepartementet, skulle undersøkelsen endelig bestemme hvordan gråsonevåpnene skulle håndteres og legge premissene for HLGs videre diskusjoner.<sup>136</sup> Nærmere bestemt skulle PRM-38 undersøke de politiske og militær-strategiske aspektene ved ”[a] possible increased long-range theater nuclear force capabilities in Europe for strategic strikes on the Soviet Union” og ”[a] possible inclusion in the future arms control negotiations of long-range theater nuclear systems”.<sup>137</sup>

Utenriks- og forsvarsdepartementet, ACDA og CIA fikk ansvar for hver sine deler i PRM-38, som ble sammenfattet og koordinert av NSC-staben under David Aarons ledelse.

---

<sup>131</sup> Memorandum for the president from Harold Brown, Subject: NATO NPG, 09.04.1978; Daalder (1991) s179.

<sup>132</sup> Thomson (1984) s605.

<sup>133</sup> Memorandum for the President from Zbigniew Brzezinski, Subject: NATO Nuclear Planning Group (NPG) Meeting, 17.04.1978, Brzezinski Material, Agency File, Folder: NATO 12/77-5/78, Box12, JCL.

<sup>134</sup> Håndskrevet på Memorandum for the President from Zbigniew Brzezinski, Subject: NATO Nuclear Planning Group (NPG) Meeting, 17.04.1978

<sup>135</sup> Presidential Review Memorandum/NSC-38, Subject: Long-Range Theater Nuclear Capabilities and Arms Control, 22.06.1978 [heretter *PRM-38*], s1-3, (tilgjengelig på nett:

<http://www.fas.org/irp/offdocs/prm/prm38.pdf> ); Memorandum for the Vice President et al., Subject: SCC Meeting, PRM-38, 22.08.1978 , (tilgjengelig på nett: <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/nukevault/ebb301/index.htm>).

<sup>136</sup> PRM-38, 22.06.1978, s1.

<sup>137</sup> PRM-38, 22.06.1978, s1.

Den endelige rapporten ble ferdig i august 1978 og skisserte i hovedsak to alternativer. Enten kunne Carter støtte konsensusen i HLG om en ”evolutionary upward adjustment” av NATOs langtrekkende kjernevåpen. Eller så kunne han utsette problemet ved å gi de allierte politiske forsikringer i form av en økning i antallet stridshoder og SLBM under SACEURs kontroll. Deltakerne i SCC anbefalte presidenten en gang mellom 15. august og 2. september det første alternativet. I september 1978 godkjente Carter anbefalingen om en ”evolutionary upward adjustment” av NATOs langtrekkende kjernevåpen.<sup>138</sup> Ifølge Daalder var det tre årsaker til denne beslutningen. For det første var det av politiske årsaker nødvendig å forsikre de allierte. Men moderniseringen ble også vurdert som et politisk signal til Sovjet om at NATO ville imøtegå den kjernefysiske opprustningen. Dessuten skulle utplasseringen styrke koblingen mellom NATOs forsvar og USAs strategiske styrker. Sist, men ikke minst, skulle utplasseringen kobles til nedrustningssamtaler om å redusere de samme systemene i SALT III eller et annet forum.<sup>139</sup> Det siste punktet var ment å styrke USA og NATOs forhandlingskort i SALT III, men nedrustning skulle også lette de politiske beslutningsprosessene i Vest-Europa. PRM-38 ble i praksis Carters ”blueprint” for å lede alliansen til konsensus om å styrke NATOs kjernefysiske avskrekking i 1978 og 1979.<sup>140</sup>

## 6.6 Sammenfatning

Den amerikanske regjeringens håndtering av NATOs taktiske kjernevåpen i 1977 og 1978 ble påvirket av Carter-administrasjonens vurderinger av kjernefysisk avskrekking, bruk og eskalering, samt SALT-forhandlingenes daværende og framtidige form. Carters forsvarspolitiske prioriteringer var å ferdigstille SALT, modernisere NATOs konvensjonelle forsvar, og deretter se på muligheten for å styrke den taktiske komponenten i alliansens forsvar. Selv om NATOs militær-strategiske omgivelser var endret og Sovjet i økende grad så ut til å kunne dominere eskaleringen i ”medium-range systems”, var det tydelig at Carter-administrasjonens hovedprioritet var å ferdigstille SALT II, til tross for at de allierte uttrykte bekymring og krevde nye forsikringer.<sup>141</sup> Istedenfor å godta de alliertes forslag om å innlemme Sovjets SS-20 eller ekskludere krysserraketten i SALT, hadde den amerikanske regjeringen åpnet den interne beslutningsprosessen og gitt de allierte politiske forsikringer;

---

<sup>138</sup> Daalder (1991) s180.

<sup>139</sup> *Ibid.*

<sup>140</sup> Auten (2008) s228.

<sup>141</sup> Auten (2008) s255-256.



NATOs avskrekking og funksjonen av alliansens strategi var ikke svekket. For å forsikre de allierte var Harold Brown villig til å gi NATO ytterligere slagkraft i form av sjøbaserte kjernevåpensystemer, som ville sikre NATOs gjengjeldelsesevne på grunn av systemenes overlevelsesevne. Men det kan hevdes at Carter og presidentens rådgivere i NSC undervurderte det politiske potensialet som de taktiske kjernevåpnene representerte.

Da ERW ble avslørt ved en tilfeldighet i juni 1977, ble dette Carters første mulighet til å vise lederskap i alliansen. I løpet av sommeren hevdet presidenten at det var "imperative that [NATO] retain and modernize [its] theater nuclear capabilities" og så tilsynelatende ut til å akseptere ERWs militær-strategiske begrunnelse.<sup>142</sup> Men fordi ERW ble et svært kontroversielt spørsmål i pressen og i Vest-Europa, trakk Carter seg ut av beslutningsprosessen og lot sine rådgivere forhandle fram en formula for håndteringen i NATO. Helmut Schmidt hadde gått langt i å overbevise sine partifeller om å godta utplassering så fremt at rustningsforhandlinger ikke førte fram. Da Carter innså at en utplassering ville svekke inntrykket av ham som en nedrustningsvennlig president, og debatten i økende grad kom til å vektlegge implikasjonene for rustningskontroll og den politiske avspenningen, besluttet Carter å utsette produksjonen av ERW mot sine rådgiveres anbefalinger.<sup>143</sup> Mer enn noe annet svekket dette de alliertes tillit til sikkerhetsgarantien og Carters utenrikspolitiske lederskap.

I NSCs diskusjoner ble det klart at noe måtte gjøres. I april 1978 var det fortsatt intern uenighet. Friksjonen var størst mellom forsvarsminister Brown, som ønsket å imøtekomme de alliertes ønsker, og Brzezinski, som vektla implikasjonene for rustningskontroll, noe som forsinket prosessen. Carter støttet sikkerhetsrådgiveren. Men av politiske årsaker ble det klart at "deployment of new and improved [Long-range Theater Nuclear Forces] was vital to show NATO and the rest of the world that the United States would not sit idle while the Soviet Union improved its own theater capabilities".<sup>144</sup> Dette resulterte i den tverrpolitiske undersøkelsen PRM-38, som utredet mulighetene for en modernisering. I september 1978 besluttet Carter å godta HLGs anbefaling om en "evolutionary upward adjustment" av alliansens taktiske kjernevåpen, koblet til prinsippene i SALT IIs interims-protokoll om nedrustning av gråsonevåpen i en framtidig SALT III. Carter-administrasjonens støtte til NATOs modernisering bygget derfor på en paradoksal logikk. For å kunne begrense Sovjets

---

<sup>142</sup> Njølstad (1995) s119.

<sup>143</sup> Brzezinski (1985) s305-306.

<sup>144</sup> Auten (2008) s246.

taktiske kjernevåpen, som for eksempel SS-20 og Backfire, måtte NATOs kapabiliteter rustes opp. Men fordi den politiske målsettingen med modernisering var *nedrustning*, ble det militær-strategiske *rationalet* for utplasseringen svekket.

Berøringspunktene mellom NATOs modernisering og SALT virket også på et innenrikspolitisk nivå. Ved å imøtegå de alliertes bekymringer vedrørende den eurostrategiske balansen og å modernisere NATOs langtrekkende kjernevåpen, hadde administrasjonen effektivt koblet Vest-Europas sikkerhet med ratifikasjonen av SALT II i Senatet. Foruten å sikre europeisk støtte til SALT, ble dermed opposisjonen og kritikerne i Kongressen hindret fra å stemme mot den endelige avtalen, fordi ”a vote against SALT II ratification [...] became a vote against the alliance as a whole”.<sup>145</sup>

Selv om den amerikanske regjeringen stilte seg bak HLGs konklusjoner høsten 1978, var flere aspekter ved NATOs modernisering uavklart. For eksempel var det ikke bestemt hvilke våpensystemer, hvor mange og hvordan rustningsforhandlinger skulle integreres i NATOs moderniseringsplan. Carters godkjenning av PRM-38s anbefaling i september 1978 kan derfor sees som det første steget i en lang prosess som kuliminerte i NATOs dobbeltvedtak i desember 1979. Men Carters håndtering av Nøytronbomben, Brzezinskis ønske om å kontrollere moderniseringsprosessen i NSC og ferdigstillingen av SALT hadde forsinket framdriften og åpnet for økt motstand fra fredsbevegelsen, noe som forverret den innenrikspolitiske situasjonen i mange land i Vest-Europa. Selv om Carter nå hadde etterkommet de alliertes ønsker, hadde presidentens håndtering av gråsonevåpnene og ERW forverret den innenrikspolitiske situasjonen, spesielt for Helmut Schmidt i Vest-Tyskland.

---

<sup>145</sup> Auten (2008) s277.

## 7 Konklusjon

Tillitskrisen i NATO og de transatlantiske samarbeidsproblemene under Jimmy Carter oppstod i en turbulent periode av den kalde krigen der samarbeidet mellom supermaktene gradvis gikk i oppløsning. Likevel forklarer ikke dette alene utviklingen i NATO. Oppgaven tok utgangspunkt i hvorvidt tillitskrisen i NATO ble forsterket av Carters forsvarspolitik med spørsmålet: *Hvorfor havnet NATO i en tillitskrise, til tross for Carters målsetting om å samarbeide tettere med de allierte?*

Innledningsvis skisserte jeg tre ulike årsakssammenhenger eller utviklingstrekk som kan bidra til å forklare tillitskrisen under Carter. For det første kan oppløsningen av avspenningen og samarbeidet mellom supermaktene sees som en medvirkende årsak til at det transatlantiske forholdet kom under press. I 1969 hadde USA og Vest-Europas utenrikspolitiske interesser konvergert. Tilnærmingen mellom supermaktene åpnet for økt kontakt og samarbeid mellom det kommunistiske øst og det kapitalistiske vest i Europa. Både USA og landene i Vest-Europa var på dette tidspunktet interessert i å redusere den geopolitiske spenningen mellom blokkene, men av ulike årsaker. Nixon og Ford "[...] viewed détente first and foremost as a tool of their stabilization policy aimed at slowing down the decline of US power on a global scale" etter Vietnam, ved å integre Sovjet i det internasjonale system og dermed demme opp Sovjet "in order to stabilize the post war order in Europe" i 1970-årene.<sup>1</sup> For Nixon og Kissinger var stabiliteten et mål i seg selv. I Vest-Europa hadde målsettingen vært en annen. Avspenningen i Europa ble mangesidig og prosessorientert, og skulle på lang sikt endre de interne forholdene i Øst-Europa ved å eksportere en regulert form for kapitalisme. Dialogen og samarbeidet på kontinentet ble forsterket etter Helsinki i 1975. "Many events suggested that the Nine [of the EEC] had no intention to affect détente and its benefits for the sake of the global competition of the two superpowers".<sup>2</sup> Avspenningen mellom supermaktene ble ufullstendig på det politisk-økonomiske området, og i hovedsak knyttet til resultatorienterte rustningsforhandlinger. Fordi et politisk samarbeid og gjensidig tillit var en forutsetning for at rustningskontroll i det hele

---

<sup>1</sup> Stephan Kieninger "Transformation versus Status Quo" (2010) s102. Se også Richard Nixon *The memoirs of Richard Nixon* (1978); Henry Kissinger *White House Years* (1979).

<sup>2</sup> Angela Romano "The Main Task of the European Political Cooperation" (2010) s136-137.

tatt kunne stabilisere konkurranseforholdet, er det hevdet at avspenningen mellom USA og Sovjet var dømt til å mislykkes.<sup>3</sup>

Détente og supermaktsamarbeidet var et ønske om orden i amerikansk politikk etter Vietnam-krigen og Watergate. I USA ble avspenningspolitikken målt opp mot to utenrikspolitiske målsettinger.<sup>4</sup> For det første ønsket man å etablere et mer stabilt internasjonalt system. Avtaler, som kunne redusere behovet for amerikanske intervensjoner i utlandet, svekke veksten i forsvarsbudsjettet og reversere rustningskappløpet, ble et viktig virkemiddel for å redusere insolvensproblemet, det vil si diskrepansen mellom økonomiske ressurser og oversjøiske forpliktelser.<sup>5</sup> Nedskaleringen av USAs sikkerhetsforpliktelser og geopolitiske interesser hadde vært motivet for, og muliggjort avspenningen under, Nixon i første halvdel av 1970-årene. John Lewis Gaddis tolker derfor détente som en form for asymmetrisk oppdemming av Sovjet, karakterisert som "cost-minimizing", men "risk-maximizing".<sup>6</sup> Den andre utenrikspolitiske målsettingen var å representere og eksportere amerikanske verdier mer effektivt. Begge målsettingene la grunnlaget for Jimmy Carters valgseier i 1976 og administrasjonens utenrikspolitiske program, "a new foreign policy".<sup>7</sup>

Supermaktssamarbeidet som ble etablert under Nixon, og videreført av Ford, bygget på uklare spilleregler og tvetydigheter: det som er blitt kalt avspenningspolitikken "konstruksjonsfeil", "iverksettingsfeil" og "markedsføringsfeil".<sup>8</sup> Carters målsetting om å fornye avspenningen, styrke gjensidigheten og utvide det bilaterale samarbeidet ble derfor et forsøk på å endre et politisk byggverk som hvilte på et svakt fundament. Ifølge *Basic Principles Agreement*, skulle supermaktene vise tilbakeholdenhet i regionale konflikter, men dette hindret likevel ikke at "the cold war was squeezed out the periphery where the stakes were lower".<sup>9</sup> Hendelser og konflikter, som ikke nødvendigvis var et resultat av den ideologiske rivaliseringen, ble i Moskva og Washington tolket med den kalde krigens logikk om et nullsumspill mellom supermaktene.<sup>10</sup> Fordi Sovjet hadde økt den indirekte støtten og tilstedeværelsen i regionale konflikter etter 1975, ble dette et vendepunkt i

---

<sup>3</sup> Njølstad (1997) s62.

<sup>4</sup> Westad (1997a) s9.

<sup>5</sup> Insolvensproblemet er også kalt "Lipman-gap". Se Njølstad (1990) s66-69.

<sup>6</sup> Gaddis (2005) s60, 214-215.

<sup>7</sup> Jimmy Carter's Address at Commencement Exercises at the University of Notre Dame 22.05.1977, *Public Papers*.

<sup>8</sup> Njølstad (1990) s58-82.

<sup>9</sup> Mitchell (2010) s79.

<sup>10</sup> Iran i 1978 og Afghanistan i 1979 er eksempler på dette. Se Latham (2010).

supermaktsforholdet. Tilstedeværelsen i den tredje verden, og Moskvas brudd på menneskerettighetene etter Helsinki, resulterte i en indirekte kobling mellom Sovjets utenrikspolitikk og amerikansk innenrikspolitikk. Konsekvensene ble synlig i i SALT-forhandlingene og i det økonomiske samarbeidet, der amerikanske beslutningstakerne mistet avgjørende virkemidler til å regulere det bilaterale konkurranseforholdet.<sup>11</sup> Fordi détente ble målt opp mot utenrikspolitiske målsettinger som ikke ble innfridd, aksepterte amerikanske beslutningstakere en gradvis tilbakevending til den ideologiske konfrontasjonen og den geopolitiske rivaliseringen. Endringen, eller vendepunktet, ble forsterket av den konservative opposisjonens mobilisering mot détente, SALT-avtalene og Sovjet etter 1974 og 1975, noe som i økende grad også fikk gjennomslag blant vanlige mennesker i det amerikanske samfunnet.<sup>12</sup>

I Vest-Europa hadde derimot vanlige mennesker mer å tape på en tilbakevending til den kalde krigens steile fronter, med Europa som det mest (u)sannsynlige krigsteateret.<sup>13</sup> Opinionen og den innenrikspolitiske situasjonen i USA på den ene siden, og den innenrikspolitiske situasjonen i landene i Vest-Europa på den andre, kom i økende grad til å stå i et motsetningsforhold fra 1977 til 1985. Disse strukturelle interesseforskjellene fikk også konsekvenser for beslutningstakernes handlingsrom, noe som forsterket medlemslandenes divergerende utenrikspolitiske interesser, målsettinger og forsvarspolitiske prioriteringer i NATO. Forenklet kan vi si at vesteuropeernes målsetting var å opprettholde NATOs avskrekking og forsvarsevne vis-à-vis Warszawa-pakten for å kunne *fortsette* avspenningen, mens Carter-administrasjonens målsetting var å endre avspenningspolitikken utforming. Vest-Europas geografiske nærhet til Sovjet resulterte i en preferanse for diplomati, samarbeid og tillitsskapende tiltak. Opprettholdelsen av en omtrentlig styrkebalanse skulle dermed redusere muligheten for politisk utpressing fra Moskva på grunnlag av Sovjets overlegne militærmakt. I USA ble fortsettelsen av avspenningspolitikken i sterkere grad vurdert ut i fra Moskvas vilje til å reversere det kjernefysiske våpenkappløpet og vise tilbakeholdenhet i regionale konflikter under Nixon og Ford, og ut i fra Sovjets respekt for grunnleggende menneskerettigheter under Carter.

I 1977 forsøkte Carter-administrasjonen å fornye, utvide og ikke minst endre avspenningspolitikken utforming. Supermaktssamarbeidet måtte speile amerikanske verdier,

---

<sup>11</sup> Njølstad (1997) s53-54.

<sup>12</sup> Se for eksempel Caldwell (1997); Njølstad (1990) s48-58

<sup>13</sup> Gala (2009).

i tråd med Carters løfter fra valgkampen. Da Sovjet strittet i mot og opprettholdt den utenrikspolitiske kursen, endret Carter tilnærming og trappet opp den politisk-ideologiske konfrontasjonen og konkurranseforholdet på det ikke-militære området i 1978. Som et resultat ble samarbeidsmulighetene mellom Sovjet og de vesteuropeiske allierte redusert. Utviklingen ble forsterket av de økende interesseforskjellene internt i alliansen, der USA ikke lenger støttet Vest-Europas økonomiske og utenrikspolitiske interesser automatisk. De manglende fellesinteressene forsterket den europeiske tvilen om den amerikanske sikkerhetsgarantien og økte betydningen av NATOs kjernefysiske dilemma.

Det kan også tenkes at personkjemi og individuelle forskjeller forsterket disse tendensene ytterligere. For eksempel ble forholdet mellom Carter og Schmidt svært anspent. Forbundskansleren anklaget blant annet presidenten for manglende forståelse av Vest-Europas interesser, noe som styrker dette argumentet.<sup>14</sup> På generelt grunnlag må vi også åpne for at forsvarssamarbeidet kan ha blitt påvirket av politiske og økonomiske problemstillinger, eller andre problemer som ikke nødvendigvis var av en sikkerhetspolitisk art. For eksempel forsøkte Carter å hindre Vest-Tyskland og Frankrikes eksport av kjernekraftteknologi i 1977; Carters aggressive menneskerettighetspolitikk forstyrret Bonns forsiktige og balanserte tilnærming i *Ostpolitik* og CSCE; Washingtons økonomiske politikk svekket vesteuropeernes dollar- og valutareserver og forverret den internasjonale økonomiske situasjonen ytterligere.<sup>15</sup> Svekkede fellesinteresser, strukturelle utviklingstrekk og détentepolitikkens konstruksjonsfeil kan derfor delvis forklare tillitskrisen i NATO.

## **7.1 NATOs avskrekking - symbolske forsikringer i en turbulent periode**

Hvorvidt USAs forsvarspolitiske prioriteringer virket negativt inn på forsvarssamarbeidet i 1977 og 1978, og om dette kan forklare tillitskrisen i NATO, har vært denne studiens hovedmålsetting. *Ble tillitskrisen forsterket av Carters forsvarspolitiske prioriteringer?*

Insolvensproblemet gjorde at også Carter-administrasjonen måtte føre en asymmetrisk oppdemmingspolitikk. Strategien økte betydningen av ideologiske, økonomiske og teknologiske instrumenter i den utenrikspolitiske konkurransen mellom USA og Sovjet. Carter-administrasjonen aksepterte forutsetningene for den asymmetriske oppdemmingen, og til tross for insolvensproblemet, var den amerikanske regjeringen sikker på at USA hadde

---

<sup>14</sup> Schultz (2010) s295-298.

<sup>15</sup> Se Joffe (1987) s67; Schulz (2010) s301.

avgjørende fordeler i ikke-militære kategorier vis-à-vis Sovjet.<sup>16</sup> I Vest-Europa var situasjonen en annen. I 1970-årene hadde Vest-Europas økonomiske vekst avtatt og den innenrikspolitiske situasjonen var ustabil i mange land. En økende følelse av sårbarhet kan derfor til en viss grad forklare hvorfor de allierte, og i hovedsak Helmut Schmidt og James Callaghan, ønsket å minimere risikoen ved å gjenopprette balansen mellom NATO og Warszawa-pakten.<sup>17</sup> Ifølge Schmidt var det kun en omtrentlig styrkebalanse som kunne garantere NATOs sikkerhet og Vest-Europas utenrikspolitiske handlefrihet. Dette bringer oss over til Carters håndtering av de tre komponentene i NATOs forsvar: strategiske styrker, taktiske kjernevåpen og konvensjonelt forsvar. Innledningsvis skisserte jeg en hypotese om at Carters vurdering og håndtering av NATOs taktiske kjernevåpen svekket den europeiske tilliten til det amerikanske lederskapet i NATO. Hypotesen ser delvis ut til å kunne bekreftes.

## 7.2 Konvensjonelt forsvar

*Hvorfor prioriterte Carter-administrasjonen å styrke den konvensjonelle komponenten i NATOs forsvar?* Carter-administrasjonens vurdering, og behandling av, NATOs triade var basert på elementene *kjernefysiske våpen* og *konvensjonelt forsvar*. Administrasjonens grunnholdning var at all kjernefysisk eskalasjon var endelig, og enhver bruk av atomvåpen ville få uante konsekvenser. Av den grunn ønsket Carter å reformere og fornye NATOs forsvarsstrategi, men etter råd fra Brzezinski ble ”reassurances, not initiatives” ledetråden i USAs tilnærming til NATO i 1977. Under toppmøtet i London i mai 1977 ble Carters initiativ for å styrke NATOs konvensjonelle forsvar godt mottatt, men i løpet av våren og sommeren ble den europeiske tilliten svekket på grunn av Carters forhandlingsforslag som inkluderte USAs krysserraketter i SALT. Forhandlingene så ut til å bekrefte general deGaulles advarsler i 1960-årene om et nytt Jalta mellom supermaktene, og en gradvis reduksjon av den amerikanske tilstedeværelsen i Europa.<sup>18</sup> Mistankene ble forsterket av avsløringene i august 1977, da USAs planer om å avgi vesttysk territorium i en konvensjonell konflikt med Warszawa-pakten ble beskrevet. Avsløringen virket negativt inn på det personlige forholdet mellom Schmidt og Carter.

Carter-administrasjonens målsetting var å øke NATOs konvensjonelle stridsevne. På grunn økningen i Warszawa-paktens konvensjonelle slagkraft, måtte alliansen ruste opp sine

---

<sup>16</sup> PD-18, 24.08.1977, s1.

<sup>17</sup> Lundestad (1986).

<sup>18</sup> Lundestad (2004) s224, 401, n.11.

forsvarsstyrker for å opprettholde en omtrentlig styrkebalanse mellom øst og vest i Europa. Men de strukturelle forutsetningene for konvensjonell modernisering var ikke de beste. Politiske mindretallsregjeringer og svak økonomisk vekst gjorde det vanskelig å få legitimitet og gjennomslag for økte forsvarsutgifter i en periode med tilsynelatende lav spenning.

Da de strukturelle forutsetningene og de økte interessforskjellene i NATO ble drøftet i NSC, besluttet Carter og hans rådgivere i NSC å opprettholde prioriteringen og den forsvarspolitiske kursen. USAs svekkede økonomiske posisjon og globale forpliktelser var en viktig årsak til Carters målsetting om å styrke det transatlantiske samarbeidet og øke byrdedelingen i NATO. Den konvensjonelle opprustningen skulle ikke øke den amerikanske tilstedeværelsen eller øke USAs kostnader, men moderniseringen var ment å øke Vest-Europas rolle og kostnader i NATOs konvensjonelle forsvar. Planene ble iverksatt med en klar amerikansk ledelse. Likevel ga ikke LTDP de ønskede resultatene. Innsatsområdene vokste, implementeringen sviktet og innholdet ble i stor grad påvirket av nasjonale planer og målsettinger, stikk i strid med USAs målsettinger. Foruten å øke byrdedelingen, kan Carters initiativer for å ruste opp NATOs konvensjonelle forsvar også sees som et forsøk på å minimere NATOs kjernefysiske dilemma. Carters hovedmålsetting var å øke den konvensjonelle slagkraften, og om dette ikke ga ønskede resultater, ville Carter-administrasjonen se på muligheten for å utplassere taktiske kjernevåpen selv om USAs langsiktige mål var ”to raise the nuclear threshold to infinity”.<sup>19</sup>

### 7.3 SALT II

*Hvorfor utløste SALT-forhandlingene en tillitskrise, til tross for Carters tette konsultasjoner med de allierte?* Fordi samarbeidsdimensjonen hadde blitt hindret i Kongressen under Nixon og Ford, ble rustningskontroll den dominerende prosessen mellom supermaktene under Carter. Men fordi Sovjet ikke endret den utenrikspolitiske kursen, ble det stadig vanskeligere for presidenten å sikre SALT II den nødvendige støtten i Senatet uten å innta en mer konfronterende holdning overfor Sovjet. Også internt i administrasjonen måtte Carter strekke seg langt for å sikre støtte fra JCS og Pentagon i NSC. Dermed ble SALT-avtalens begrunnelse og fundament svekket. Nye og mer effektive våpensystemer ble utviklet, noe som startet et nytt, kvalitativt og mer destabiliserende våpenkapløp. Som Njølstad skriver, kan

---

<sup>19</sup> Letter from Herbert York to Harold Brown, 23.03.1977, gjengitt i Auten (2008) s153, n60.



ikke ”the rise and fall of détente [...] be separated from the fate of the SALT process”.<sup>20</sup> Fordi Carter ble tvunget til å trappe opp både den militære- og den ikke-militære konkurransen av innenrikspolitiske årsaker, ble Sovjet mindre innstilt på å gi innrømmelser i forhandlingene ”because of the atmospheric trends”, eller det vi kan kalle kontingens.<sup>21</sup>

For europeerne var SALT forhandlingene et tveegget sverd. På den ene siden støttet de allierte SALT fordi forhandlingene reduserte risikoen for krig, men også fordi SALT hadde muliggjort og var et symbol på avspenningen. På den andre siden fryktet de allierte et supermaktskondominat, der spørsmål som angikk deres sikkerhet ble løst av USA og Sovjet i fellesskap. Bakgrunnen for den europeiske ambivalensen var den strategiske paritetens betydning for funksjonen av NATOs utvidete avskrekking. Stilt overfor Sovjets og Warszawa-paktens forsvarsmoderniseringer økte spørsmålet av betydning. Carter hadde økt USAs ambisjoner i nedrustningspolitikken. Hans uttalelser i valgkampen, og i innsettelsestalen i 1977, ga urovekkende signaler og åpnet for tvil om USAs kjernefysiske sikkerhetsgaranti. Signalene ble forsterket av Carters uttalelser om forsvarsbudsjettet i 1975 og 1976. Derfor ble de allierte stadig mer oppmerksom på amerikanske initiativer som kunne svekke NATOs avskrekkingstrussel. Usikkerheten ble spesielt synlig i spørsmålet om USAs krysserraketter i SALT. Både i Pentagon og i Vest-Europa ble krysserraketter i økende grad vurdert som et kjernevåpensystem for å styrke NATOs avskrekking. Det var inkluderingen av dette våpensystemet i SALT som ble et stridsemne under Carter.

I første halvdel av 1977 hadde USAs redegjørelser i NATO om SALT vært mangelfulle. Da Sovjet avviste Carters ”deep cuts”-forslag, ble det sett som et bevis på at Carters utenrikspolitikk kunne hindre fortsettelsen av détente i Europa. Da den amerikanske regjeringen ble oppmerksom på den europeiske usikkerheten, utvidet Carter konsultasjonene og de politiske forsikringene økte i omfang og styrke. Men forsikringene virket kontraproduktivt og resulterte i økte mistanker til USA og Carters intensjoner. USAs ambassadør i London forklarte problemet for Brzezinski i 1978, og ifølge ham burde USA ha

explained [U.S] views earlier with [the] Allies with one voice rather than several [...] [because it] left openings for ambiguities and inevitable misinterpretation [...] [they] became magnified by holding each testimony up to the light to see whether [...] there were shades of difference.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Njølstad (1997) s51.

<sup>21</sup> Musgrove s214. Se forøvrig Jörn Rüsen ”Forklaringer og bruk av teorier i historiefaget” (1986) s15.

<sup>22</sup> Letter to Zbigniew Brzezinski from Ambassador Kingman Brewster, 06.02.1978.

Blant de europeiske allierte varierte vurderingene av hva som burde gjøres for å redusere den kjernefysiske trusselen fra Sovjet. Vest-Tyskland fokuserte på mangelen av fellesinteresser, både i SALT og i den økonomiske politikken.<sup>23</sup> For eksempel ønsket Bonn å inkludere Sovjets taktiske kjernevåpen i SALT, men da Carter ikke ønsket å inkludere våpensystemene, ble avtalens interims-protokoll et symbol på fraværet av transatlantiske fellesinteresser. Schmidt mistenkte at Carter ville være villig til øke USAs sikkerhet på bekostning av vesteuropeernes, ved å ratifisere det han oppfattet som en økt trussel mot Vest-Europa for å få avtalen i havn. Storbritannias målsetting var å modernisere sitt nasjonale Polaris-system med amerikanske krysserraketter. Den britiske regjeringens argument var derfor tosidig; Storbritannia ønsket å holde krysserrakettene utenfor SALT, men argumenterte for å operasjonalisere NATOs strategi. Målsettingen sammenfalt med den økende politiske usikkerheten i Bonn, og synspunktet bygget i sterkere grad på militær-strategiske vurderinger av den utvidete avskrekkingen. Frankrike, som stod utenfor NATOs militære struktur, ønsket også å videreføre det teknologiske samarbeidet med USA og forsøkte derfor å begrense innholdet i ikke-overføringsklausulen. Verken Paris eller London ønsket å forhandle om de nasjonale kjernevåpnene innenfor rammeverket av SALT, mens Bonn altså presset på for å inkludere taktiske våpensystemer. Det var med andre ord ulike vurderinger for hvordan ”Grey Area Systems”, det vil si våpensystemene som verken ble regulert, eller forhandlet om, i SALT eller MBFR, skulle håndteres. Kissingers introduksjon av krysserrakettene i SALT, hadde gitt Carter et dilemma:

The [U.S.] could, either, insist on including the emerging Soviet LRTNF capability within SALT limitations and thus delay, if not permanently derail, an agreement, or it could ignore the emerging threat for the time being by pushing SALT, thus neglecting to meet European interests and concerns.<sup>24</sup>

Eller så kunne Carter forsøke ”to exploit cruise missiles as a way to counter the Soviet nuclear threat and undermine SALT, or it could include the missiles in SALT and thus limit NATO’s potential options to respond to the Soviet modernization efforts”.<sup>25</sup> Enkelte har hevdet at Carter ikke forstod disse dilemmaene, eller så SALT II hadde høyere prioritet enn å forsikre de allierte i 1977 og 1978.<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup> Se Schulz (2010).

<sup>24</sup> Burts sitat ovenfor er omskrevet og gjengitt i Daalder (1991). Argumentet er riktignok det samme. Se Richard Burt *The SS-20 and the Eurostrategic Balance*, (1977) s49-50.

<sup>25</sup> Burt (1977) s50.

<sup>26</sup> Daalder (1991) s165.

Da Carters forhandlingsforslag i 1977 inkluderte krysserraketter, svekket dette de transatlantiske fellesinteressene og NATOs institusjonelle regime. På en annen side var mangelen på enighet i NATO en medvirkende årsak til at Carter-administrasjonen godtok det sovjetiske forslaget om å tidsbegrense utplasseringen av krysserraketter i interimsprotokollen, inntil USA og de allierte i fellesskap kom til enighet om hvordan de såkalte gråsonevåpnene skulle håndteres i senere nedrustningsforhandlinger. Men fordi SALT-forhandlingene inkluderte det som i økende grad ble vurdert som et potensielt taktisk kjernevåpen for NATO, men ikke begrenset økningen av Sovjets langtrekkende raketter i Europa, resulterte målsettingen om å ferdigstille SALT i et vesteuropeisk press om en vestlig motreaksjon. I februar 1978 vedtok NATOs kjernefysiske planleggingsgruppe at alliansen skulle gi ”a visible response” til Sovjets opprustning i det europeiske krigsteateret.<sup>27</sup> Det er derfor ikke urimelig å hevde at Carter-administrasjonens håndtering av de taktiske kjernevåpnene undervurderte eller overså den politiske betydningen og symbolikken de hadde fått i vesteuropeisk politikk.

Oppsummert kan vi dermed slå fast at Carter-administrasjonens forsvarspolitiske prioritering av SALT II-avtalen åpnet for tvil om USAs utvidete avskrekking. Selv om Aaron, Brown og Gelb hevdet at en eventuell utplassering av langtrekkende kjernevåpen ville virke ”decoupling, rather than recoupling”, kunne ikke USA ikke ignorere Bonns interesser.<sup>28</sup> Vest-Tyskland var USAs ”prime European asset”, ifølge Carter-administrasjonens viktigste sikkerhetspolitiske utredning.<sup>29</sup> Da den europeiske mistilliten økte i styrke og NATOs strategidebatt ble intensivert, ble også den innenrikspolitiske debatten i USA mer tilspisset. Det ble klart at Carter ikke kunne sikre den endelige SALT II-avtalen, uten å møte de innenrikspolitiske kravene om en tøffere politisk linje overfor Sovjet eller ignorere kravene om å endre den militær-strategiske balansen i Europa til NATOs fordel. Men Carters sikkerhetspolitiske strategidokument hadde derimot framhevet de konvensjonelle styrkenes betydning i en tilstand av ”essential equivalence” og understreket hvordan nedrustning skulle bidra til strategisk stabilitet.<sup>30</sup> Derfor forsøkte Carter å unngå kjernefysisk opprustning i det lengste.

---

<sup>27</sup> Nuclear Planning Group – High Level Group on TNF Modernization, main points of the meeting at Los Alamos, 16.-17.02.1978.

<sup>28</sup> *New York Times*, 24.05.1981

<sup>29</sup> Memorandum for members of the European Task Force from Gregory F Treverton, Subject: Summary of differences on the Comprehensive Net Assessment, 20.05.1977.

<sup>30</sup> PD-18, 24.08.1977, s4.

## 7.4 Carters vurdering av NATOs taktiske kjernevåpen

*Hva var Carter-administrasjonens kjernevåpenpolitikk og hvordan virket dette inn på håndteringen av NATOs taktiske kjernevåpen?* I 1977 var administrasjonens forsvarspolitiske prioritering å ferdigstille SALT II. Vurderingene av de taktiske kjernevåpnene i NATOs forsvar og strategi ble lagt til side, eller ”put in the ’too hard’ category”, i administrasjonens forsvarspolitiske utredninger og i Det nasjonale sikkerhetsrådets diskusjoner.<sup>31</sup> Brzezinski var klar over at NATOs kjernevåpen tradisjonelt hadde vært en kime til spenning, debatt og tilbakevendende kriser i alliansen, noe sikkerhetsrådgiveren ønsket å unngå for enhver pris. Derfor ble administrasjonens forsvarspolitiske prioriteringer og initiativer i NATO ledsaget av politiske forsikringer om USAs sikkerhetsgaranti. Med opprettelsen av Task Force 10 forsøkte administrasjonen å dekke over nedprioriteringen av kjernefysisk modernisering i NATO og hindre de allierte i å redusere innsatsen i det som var administrasjonens viktigste kortsiktige målsetting: å styrke den konvensjonelle komponenten i alliansens forsvar. Samtidig dekket den også over den langsiktige målsettingen om å redusere de alliertes ”overreliance on nuclear deterrence”.<sup>32</sup>

Carters viktigste sikkerhetspolitiske målsetting var å redusere supermaktenes strategiske kjernevåpen og sørge for krisestabilitet i SALT. Prioriteringen bygget på administrasjonens vurdering av de militær-operasjonelle egenskapene av atomvåpen. Både Carter og Harold Brown hevdet at ”any effort to control a [nuclear] war was illusory” og la sterkere vekt på de psykologiske og politiske aspektene ved NATOs utvidete avskrekking.<sup>33</sup> Filosofien innebar et todelt syn på avskrekkingen; et konvensjonelt nivå og et kjernefysisk nivå. I Vest-Europa ønsket man derimot en avskrekking som i sterkere grad var basert på totaliteten av NATOs triade, med en klar preferanse for kjernefysisk eskalering i intensitet og geografisk omfang. De allierte trodde avskrekkingen fra alle komponentene i NATOs triade, og spesielt trusselen fra USAs strategiske styrker, ville hindre en konflikt på det europeiske kontinentet. Fordi Carter vurderte atomvåpen som uanvendelige i militær-operasjonell forstand, og enhver bruk ble sett som endelig, var derfor kjernevåpnenes eneste funksjon i Carter-administrasjonens øyne å avskrekke motstanderens bruk. Den amerikanske regjeringen trodde avskrekkingen var sikret med NATOs eksisterende kjernevåpenarsenaler.

---

<sup>31</sup> Memorandum for Zbigniew Brzezinski from Policy Analysis Cluster, Subject: Possible initiatives in our area of interest, 14.04.1977.

<sup>32</sup> Memorandum for the President from Harold Brown, Outline of a NATO initiative Program, 23.02.1977.

<sup>33</sup> Osgood (1988) s11, 18.

I revisjonen av Ford-administrasjonens forsvarsbudsjett ble en rekke strategiske våpenprogrammer redusert og kuttet, noe som påvirket den innenrikspolitiske debatten og inntrykket av Carters forsvarspolitikken generelt. Men finansieringen av de taktiske kjernevåpnene i forsvarsbudsjettet ble beholdt, noe som kunne indikere at den amerikanske regjeringen ville vurdere den taktiske komponenten på et senere tidspunkt. Likevel kan det hevdes at nedprioriteringen var et stilletende brudd med Nixon og Fords forsvarspolitiske signaler om å styrke NATOs kjernefysiske avskrekking med nye, og mer effektive, taktiske kjernevåpen.

Da Sovjet utplasserte SS-20 i 1977 økte trusselen mot Vest-Europa. Trusselbildet ble forsterket av definisjonen av Backfire i SALT. NATOs NPG hadde over flere år diskutert om alliansen skulle modernisere de taktiske kjernevåpnene, men i 1977 viste Carter-administrasjonen liten interesse eller lederskap i disse diskusjonene. Da USA avviste de europeiske kravene om å endre tilnærming i SALT, endret Storbritannia og Vest-Tyskland taktikk og intensiverte innsatsen i NPG, og senere HLG, for å fremme sine interesser. I fraværet av "equitable arms control and disarmament agreements" måtte alliansen sørge for en tilfredsstillende styrkebalanse for alle komponentene i NATOs forsvar.<sup>34</sup> Carters beslutning om å utsette produksjonen av ERW ble en katalysator i NATOs moderniseringsprosess.

Nøytronbomben ble Carters første mulighet til å berolige de allierte og ta hensyn til den økende bekymringen for den utvidete avskrekkingens funksjon. Selv om presidenten tilsynelatende støttet ERWs militær-strategiske begrunnelse i 1977, ble Carters krav om at de allierte skulle godta utplasseringen på forhånd langt mer avgjørende. Stridshodet fikk negativ oppmerksomhet i opinion og i presse, noe som gjorde det vanskelig for de allierte å godta utplassering. Da Carters strategi mislyktes, endret presidenten innstilling og utsatte produksjonen av stridshodet. Både Carters taktikk og det endelige utfallet svekket de alliertes tiltro til Carter og NATOs institusjonelle regime på et svært kritisk tidspunkt for alliansen. Carter hadde brutt alliansens uskrevede regler. Som en første test på et mer modent NATO, hadde ERW resultert i en transatlantisk tillitskrise. Etter denne episoden ble det klart at USA måtte gjenvinne tilliten og rette på inntrykket, fordi "[i]n an age of deterrence, perception was reality".<sup>35</sup> Presset mot Carter gjorde seg gjeldende på flere nivå; fra opposisjonen, fra Carters

---

<sup>34</sup> North Atlantic Council "Final Communiqué" 30-31.05.1978, Washington D.C.

<sup>35</sup> Mitchell (2010) s67.

rådgivere i NSC og fra USAs allierte i Vest-Europa. Mistilliten bidro til at den amerikanske regjeringen gjorde helomvending og godtok HLGs anbefaling om en ”evolutionary upward adjustment” av NATOs lantrekkende kjernevåpen høsten 1978. Etter halvannet år med usikkerhet og økende misnøye, ble utplassering av langtrekkende kjernevåpen Carters beste mulighet til å gjenvinne tilliten og styrke NATOs avskrekking, noe som resulterte i den tverrpolitiske utredningen PRM-38, det første steget i prosessen fram mot NATOs dobbeltvedtak.<sup>36</sup>

## **7.5 Det nasjonale sikkerhetsrådet og sikkerhetsrådgiveren**

I tråd med liberalismens modell for analyser av internasjonal politikk, skulle oppgaven også undersøke om USAs forsvarspolitiske prioriteringer var et resultat av intern strid i Det nasjonale sikkerhetsrådet eller kan forklares med utgangspunkt i Carters utenrikspolitiske lederskap. *Var Carter-administrasjonens forsvarspolitiske prioriteringer et resultat av intern maktkamp mellom presidentens rådgivere? Hvilken rolle inntok Carter selv i den forsvarspolitiske beslutningsprosessen?*

Både Carters uttalelser i valgkampen og regjeringens utenrikspolitiske program inneholdt betydelige spenninger, og målsettinger som var motsetningsfylte. Det er også blitt hevdet at disse motsetningene ble reflektert og forsterket av utnevnelsen av Vance og Brzezinski. Denne studien har imidlertid vist at det var bemerkelsesverdig stor enighet blant Carters utenrikspolitiske rådgivere i Det nasjonale sikkerhetsrådet om USAs forsvarspolitiske prioriteringer i 1977 og i første halvdel av 1978: SALT II og konvensjonell modernisering. Prioriteringene ble også reflektert i beslutningen om å vente med å utrede mulighetene for modernisere NATOs kjernevåpen til forsøkene på å styrke den konvensjonelle komponenten i NATOs forsvar hadde feilet. Selv om flere advarte både Brzezinski og Brown om å utelate analyser av NATOs taktiske kjernevåpen besluttet både deltakerne i SCC og PRC å opprettholde den forsvarspolitiske kursen til den kommende SALT-avtalen var ferdigstilt. På en annen side kan man spørre seg om den amerikanske regjeringen burde ha oppdaget faresignalene da den vesttyske regjeringen nokså tidlig viste interesse for berøringspunktene mellom SALT og Sovjets taktiske kjernevåpenmoderniseringer, eller da usikkerheten til Carters intensjoner økte etter USAs forhandlingsforslag i SALT i mai og september 1977.

---

<sup>36</sup> Smith (1991).

Presidenten var likevel avventende med å iverksette tiltak for å håndtere ”grey area systems”, noe Brzezinski og NSC-staben hadde foreslått for presidenten i oktober 1977. Selv etter Carters beslutning om å utsette produksjonen av ERW i april 1978, og tillitskrisen var et faktum, godkjente presidenten Brzezinskis forslag om iverksette en intern utredning i sikkerhetsrådet som hindret Harold Brown i å imøtegå konsensusen i HLG på grunnlag av forsvarsdepartementets moderniseringsforslag. Brown og Vance var villige til å imøtegå konsensusen i HLG for å berolige de allierte av politiske årsaker, mens sikkerhetsrådgiveren og presidenten ønsket å avvente, utrede og kontrollere NATOs moderniseringsprosess fra Det hvite hus.

I tråd med Brian Auten vil jeg likevel hevde at Carter-administrasjonens avskrekkingofilosofi var av avgjørende betydning for USAs forsvarspolitiske prioriteringer og målsettinger. I 1977 håpet Carter at SALT ville reversere det kjernefysiske våpenkappløpet, og dermed reversere den militær-strategiske tenkningen som argumenterte for å styrke den utvidete avskrekkingen med nye og mer effektive kjernevåpen, som ville gjøre USA istand til å gjennomføre begrensede motangrep og kontrollert opptrapping av en konflikt.<sup>37</sup> I 1977 var Jimmy Carter med andre ord ”opposed hedging against the failure of deterrence with counterforce capabilities [...] that would stimulate the arms race and make it more probable to use nuclear weapons through a first strike”, til tross for at ny og avansert våpenteknologi var tilgjengelig.<sup>38</sup> Det var likevel to faktorer som gradvis endret presidentens syn. Etter den sovjetiske avvisningen av ”deep-cuts”-forslaget i mars 1977 ble krisestabilitet gjennom rustningskontroll ”[a] very unpromising path to follow”.<sup>39</sup> Carters vurderinger den militær-strategiske stillingskrigen, og den utvidete avskrekkingen, ble gradvis endret som et resultat av forholdet til Sovjet og SALT, men også på grunn av forverringen i det transatlantiske forholdet.

Ifølge Raymond Garthoff var PD-18, Carters sikkerhetspolitiske strategidokument, ”a [...] major step forward prescribing a war-waging capability for the purpose of reinforcing deterrence” og argumenterer derfor for at endringen oppstod i første halvdel av 1977.<sup>40</sup> Også Olav Njølstad skriver at Carter-administrasjonens kjernevåpenpolitikk var motivert av ”how the new counterforce capabilities could be used to bolster deterrence – or, rather, to build a

---

<sup>37</sup> Auten (2008).

<sup>38</sup> Osgood (1988) s10.

<sup>39</sup> Njølstad (1997) s58-59.

<sup>40</sup> Njølstad (1997); Garthoff (1994) s788.

new and more credible deterrence regime to replace MAD”.<sup>41</sup> Men som denne undersøkelsen har vist, var ikke ideene om begrensede motangrep framtreddende i Carter-administrasjonens forsvarspolitiske utredninger i 1977. I hvert fall ikke om vi ser på NSCs vurderinger av de taktiske kjernevåpnenes funksjon i NATOs strategi. Derfor er det mer sannsynlig at referansene til ”a new and more credible deterrence regime” i Carters sikkerhetspolitiske strategidokument var et resultat av forgjengernes revisjoner av USAs strategiske angrepsplaner, uttrykt i for eksempel i Nixon- og Ford-administrasjonens strategidokumenter NSDM-246 og NSDM-348.<sup>42</sup> Dette underbygges av målsettingen om å opprettholde USAs strategiske posisjon vis-à-vis Sovjet ”at least as favorable as that now exists” *uten* å øke kostnadene ved avskrekkingen.<sup>43</sup> Med denne logikken ble en eller annen form for regulering av det militære konkurranseforholdet dobbelt så viktig, noe framhevingen av rustningskontroll i Carters strategidokumentet også indikerer.<sup>44</sup> At begrensede motangrep spilte en mindre rolle i Carter-administrasjonens utredninger i 1977 og 1978, underbygges videre av Carters finansiering av ERW i forsvarsbudsjettet for 1978, og av presidentens uttalelser om at stridshodet ville styrke NATOs avskrekking. Dessuten kan Carter-administrasjonens forsøk på redusere Schmidts og Callaghans ”pressures for a European based deterrent – such as GLCM – with a range to strike Russia” også tolkes dit hen, men på en annen side kan SALT-avtalens daværende og framtidige utforming ha spilt en vel så stor rolle for denne målsettingen.<sup>45</sup> Spesielt Brzezinski trodde utplasseringen av langtrekkende kjernevåpen ville hindre framdriften i SALT, men også svekke resultatene av USAs konvensjonelle moderniseringsplan for NATO. Carters personlige innstilling er vanskeligere å vurdere på bakgrunn av materialet som er benyttet i undersøkelsen, men det er ikke usannsynlig at Carter støttet sin sikkerhetsrådgiveres vurderinger, i hvert fall om vi tar presidentens uttalelser og memoarer i betraktning.<sup>46</sup> Alt i alt, er derfor mer sannsynlig at Carter-administrasjonens tilnærming til forsvarspolitikken generelt, og styrkingen av den kjernefysiske avskrekkingen spesielt, ble endret først *etter* Carters Annapolis-tale i juni 1978, da han utfordret Sovjet til å velge mellom ”either confrontation or cooperation”.<sup>47</sup>

---

<sup>41</sup> Njølstad (1997) s58-59.

<sup>42</sup> PD-18, 24.08.1977 *cf.* NSDM-348, 20.01.1977.

<sup>43</sup> PD-18, 24.08.1977, s2

<sup>44</sup> Westad (1997a) s10.

<sup>45</sup> Memorandum for the President from Zbigniew Brzezinski, Subject: Weekly National Security Report #22, 22.07.1977.

<sup>46</sup> Se for eksempel Carter (1982) s212ff.

<sup>47</sup> Jimmy Carter’s Address at the Commencement Exercises at United States Naval Academy, 07.06.1978.



Etter juni 1978 ble derimot Carters forsvarspolitik endret som et resultat av både innen- og utenrikspolitiske faktorer. For eksempel ble de europeiske kravene om å utplassere langtrekkende krysserraketter i Europa en politisk mulighet til å demonstrere handlekraft etter ERW, samtidig som en mer konfronterende retorikk kunne dempe inntrykket av amerikansk handlingslammelse stilt overfor Sovjets ekspansive utenrikspolitikk og tilstedeværelse på Afrikas Horn. På et innenrikspolitisk nivå hadde det administrative presset fra presidentens rådgivere økt, blant annet ved at Brown, Brzezinski og JCS' representant i NSC argumenterte for å utvikle den landbaserte raketten MX for å opprettholde USAs militær-strategiske posisjon. Dessuten var det lite sannsynlig at SALT-avtalen ville bli godkjent i Senatet, med mindre Carter økte forsvarsbevilgningene. Samlet forsterket disse faktorene, samt nye og mer pessimistiske militær-strategiske estimer, Carter-administrasjonens interne revurderinger av avspenningspolitikken, SALT og samarbeidet med Sovjet.<sup>48</sup> Likevel kan Njølstads hovedkonklusjon støttes, nemlig at "in an increasingly hostile political environment, the logic of nuclear deterrence provided the policymakers with rather limited freedom of action".<sup>49</sup>

Det endelige spranget, fra MAD til "counterforce", kom først da Brzezinski og Brown iverksatte en gjennomgang av USAs strategiske doktriner og kjernefysiske angrepsplaner i august 1978. På dette tidspunktet hadde presidenten godkjent utviklingen av MX, og dermed akseptert nødvendigheten av begrensede motangrep som en del av et nytt og mer troverdig oppdemnings- og avskrekkingsregime.<sup>50</sup> Som vi har sett, sammenfalt dette med NATOs interne diskusjoner i HLG om å utplassere langtrekkende raketter for å utligne Sovjets økende eskalasjonsdominans. Etter august 1978 ble utenriksminister Vances foretrukne tilnærming til détente og en styrking av det diplomatiske samarbeidet med Sovjet gjennom nedrustning, gradvis marginalisert i Det nasjonale sikkerhetsrådets diskusjoner, selv om SALT-forhandlingene ble ferdigstilt og den endelige avtalen undertegnet i Wien juni 1979. Men kun et halvt år etter signeringen ble resultatene av Carter-administrasjonens nye avskrekkingsregime synlig: i desember 1979 vedtok NATO å utplassere 572 langtrekkende Pershing II og landbaserte krysserraketter i Sentral-Europa, og i 1980 godkjente Carter

---

<sup>48</sup> Memorandum for the President from Zbigniew Brzezinski, Subject: Weekly National Security Report #60, 26.05.1978, Brzezinski Collection, Subject File, Folder: Weekly reports 51-61, Box 41, JCL.

<sup>49</sup> Njølstad (1997) s61.

<sup>50</sup> Brzezinski (1985) s457-458.

formuleringen av Presidentdirektiv 59 (Presidential Directive 59, PD-59) *Nuclear Weapons Employment Policy* i 1980.<sup>51</sup>

Carters ønske om å reversere rustningskappløpet og hans forsøk på å løse NATOs kjernefysiske dilemma gjennom konvensjonell modernisering, resulterte i et europeisk press og kan derfor sees som én av flere årsaker som bidro til oppløsningen av samarbeidet mellom supermaktene i perioden fra 1977 til 1979. Ifølge Nancy Mitchell ble ”the contradictions of US policy toward the Soviet Union [...] laid bare” under Jimmy Carter og supermaktssamarbeidet kollapset da Sovjet invaderte Afghanistan i desember 1979.<sup>52</sup> Men fordi Carter i det lengste forsøkte å opprettholde bildet av seg selv som en nedrustningsvennlig president, ga ikke den forsvarspolitiske reverseringen eller det nye oppdemningsregimet uttelling i presidentvalget i 1980. Ronald Reagan derimot, surfet inn i Det hvite hus på en høyrebølge av motstand til détente og Sovjet.

---

<sup>51</sup> Nuti (2009a);Memorandum for the Vice President et al. from Zbigniew Brzezinski, Subject: Presidential Directive/NSC-59: Nuclear Weapons Employment Policy, 25.07.1980.

<sup>52</sup> Mitchell (2010) s72.

# Bibliografi

## Utrykte kilder

### **Carter-Brezhnev Project**

Conference 2 "SALT II and the Growth of Mistrust", 6-9.05.1994, Musgrove Plantation, St.Simon's Island, Georgia, Transcripts and Archival Sources

### **Jimmy Carter Presidential Library (JCL)**

Brzezinski Material

Brzezinski Donated Material

Jimmy Carter Presidential – President's Files – Staff Secretary's File

Jimmy Carter's Presidential Campaign, vol. 1, Part 1

Jimmy Carter's Presidential Campaign, vol. 1, Part 2

National Security Adviser Agency

Plains File

Staff Material

White House Central Files

### **Federation of American Scientists**

Presidential Directives (<http://www.fas.org/irp/offdocs/pd/index.html>)

Presidential Review Memoranda (<http://www.fas.org/irp/offdocs/prm/index.html>)

### **Machiaveli Center for Cold War Studies**

The Euromissiles Crisis and the End of the Cold War, 1977-1987, Archival Sources

### **The National Security Archive, The George Washington University**

The Digital National Security Archive (<http://nsarchive.chadwyck.com/home.do>)

Declassified Documents Reference System

## **Trykte kilder**

### **Arms Control and Disarmament Agency Publication**

Declaration on Basic Principles of Relations Between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics, May 29, 1972. Documents on Disarmament vol 1972, s238. (1974) Washington DC: United States Arms Control and Disarmament Agency Publication, 69

American-Soviet Agreement on the Prevention of Nuclear War, June 22, 1973. i Documents on Disarmament vol 1973, s283-284. (1975) Washington DC: United States Arms Control and Disarmament Agency Publication, 76.

### **Aviser**

*Frankfurter Allgemeine*

*New York Times*

*Newsweek*

*Washington Post*

### **Cold War International History Project**

Cold War International History Bulletin 5

### **Committee on Disarmament**

Treaty Between the USA and the USSR on the Limitation of Strategic Offensive Arms (SALT II Treaty), 18.06.1979. Documents CD/28, 27.06.1979 og CD/29, 02.07.1979 (CD-rom)

### **Library of Congress**

(<https://web.lexis-nexis.com/congcomp>)

US Congress. *American Foreign Policy 1977–1980: Basic Documents*. Washington DC; Government Printing Office. 1983.

US Congress. Congressional Budget Office. *Planning U.S. General Purpose Forces: The Theater Nuclear Forces, January 1977*. 95th Cong. Washington D.C: Government Printing Office, 1977.

US Congress. Congressional Budget Office. *U.S Strategic Nuclear Forces: Deterrent Policies and Procurement Issues, April 1977*. 95th Cong. Washington D.C: Government Printing Office, 1977.

US Congress. Congressional Budget Office. *Assessing the NATO/Warsaw Pact Military Balance, december 1977*. 95th Cong. Washington D.C: Government Printing Office, 1977.

US Congress. Department of Defense. *Annual Report for Fiscal Year 1974*. Washington D.C; Government Printing Office.

US Congress. Department of Defense. *Annual Report for Fiscal Year 1975*. Washington D.C; Government Printing Office.

US Congress. Department of Defense. *Annual Report for Fiscal Year 1976*. Washington D.C; Government Printing Office.

US Congress. Department of Defense. *Annual Report for Fiscal Year 1977*. Washington D.C; Government Printing Office.

US Congress. House Foreign Affairs Committee. *SALT and the NATO allies - a staff report to the Subcommittee on European Affairs of the Committee on Foreign Affairs*, 1979. Washington D.C; Government Printing Office.

US Congress. House Foreign Affairs Committee. *Hearings Before the Subcommittee of the Committee on Appropriations, Departement of Defense Appropriations for Fiscal Year 1978*. 95th. Cong., 1st. Sess. Washington D.C; Government Printing Office.

US Congress. House Foreign Affairs Committee. *Hearings Before the Subcommittee of the Committee on Appropriations, Departement of Defense Appropriations for Fiscal Year 1979*. 96th. Cong., 2nd. Sess. Washington D.C; Government Printing Office.

US Congress. House Foreign Affairs Committee. Subcommittee on Europe and the Middle East. *Modernization of NATO's Long-Range Theater Nuclear Forces*. 30.12.1980. Washington D.C; Government Printing Office.

US Congress. Senate Armed Service Committee. *Policy, Troops, and the NATO Alliance*. Report of Senator Sam Nunn. 93rd Cong., 2nd Sess. 02.04.1974. Committee Print.

US Congress. Senate Armed Service Committee. *Department of Defense, Theater Nuclear Force Posture in Europe*. 93<sup>rd</sup> Cong. Washington D.C: Government Printing Office, 1975.

US Congress. Senate Armed Service Committee. *Department of Defense Authorization for Appropriations for Fiscal Year 1978*. 95th Cong., 2nd. Sess. Washington D.C: Government Printing Office, 1977.

US Congress. Senate Armed Service Committee. *Department of Defense Authorization for Appropriations for Fiscal Year 1979*. 95th Cong., 2nd. Sess. Washington D.C: Government Printing Office, 1978.

US Congress. Senate Armed Service Committee. *NATO and the New Soviet Threat*. Report of Senator Sam Nunn & Dewey Bartlett. 95th Cong., 1st Sess. Washington D.C: Government Printing Office, 1977.

US Congress. Senate Armed Service Committee. *Fiscal Year 1978 Authorization for Military Procurement, Research and Development, and Active Duty, Selected Reserve, and Civilian Personnel Strengths*. 95th Cong., 2nd sess. Washington D.C.: Government Printing Office, 1978.

US Congress. Senate Armed Service Committee. *Fiscal Year 1979 Authorization for Military Procurement, Research and Development, and Active Duty, Selected Reserve, and Civilian Personnel Strengths*. 96th Cong., 1st sess. Washington D.C.: Government Printing Office, 1979.

US Congress. Senate Armed Service Committee. Subcommittee on Manpower and Personnel. *NATO Posture and Initiatives* 03.08.1977. 95th Cong., 1st. sess. Washington D.C.: Government Printing Office, 1977.

US Congress. Senate Armed Service Committee. Subcommittee on Research and Development. *Fiscal Year 1978 Supplemental Military Authorization*. 95th Cong., 1st. sess. Washington D.C.: Government Printing Office, 1977.

### **Øvrige publikasjoner**

Utvalget for rustningskontroll og nedrustning. "Sikkerhet, nedrustning og rustningskontroll. En vurdering av utvalget for rustningskontroll og nedrustning", i *Aktuelle utenrikspolitiske spørsmål* nr. 20. Oslo; Det Kongelige Utenriksdepartement, mai 1983.

Utenriksdepartement. "NATOs dobbeltvedtak og INF-forhandlingene", i *Aktuelle utenrikspolitiske spørsmål* nr. 21. Oslo; Det Kongelige Utenriksdepartement, juni 1983.

## **Nettressurser**

### **Die Nuklearkrise:**

Der Nato-Doppelbeschluss und die Friedensbewegung der 1980er-Jahre

(<http://hsozkult.geschichte.hu-berlin.de/tagungsberichte/id=3841>) [lastet ned 02112011]

### **Foreign Relations of the United States (FRUS):**

<http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v01/summary> [lastet ned 02042010]

<http://www.state.gov/r/pa/ho/frus/> [lastet ned 210310]

### **Freedom of Information Act of 1966 [endret i 2002]**

<http://www.justice.gov/oip/foi-act.htm> [lastet ned 02112011]

### **Miller Center of Public Affairs: Jimmy Carter Oral History**

Interview with Zbigniew Brzezinski, 18.02.1982, (Transcript:

<http://millercenter.org/president/carter/oralhistory/zbigniew-brzezinski>) [lastet ned 02112011]

Interview with James Schlesinger, 19.07.1984, (Transcript:

[http://web1.millercenter.org/poh/transcripts/ohp\\_1984\\_0719\\_schlesinger.pdf](http://web1.millercenter.org/poh/transcripts/ohp_1984_0719_schlesinger.pdf)) [lastet ned 02112011]

### **National Resources Defense Council**

Statistics: US and Soviet Nuclear Delivery Vehicles and Warheads

(<http://www.nrdc.org/nuclear/nudb/datab4.asp>) [lastet ned 02112011]

### **North Atlantic Treaty Organization**

(tilgjengelig på <http://www.nato.int/docu>) [lastet ned 02112011]

Defense Planning Committee

Ministrial Guidance

North Atlantic Council

Nuclear Planning Group

## Store norske leksikon

Allianse ( <http://snl.no/allianse>) [lastet ned 02112011]

## The Nuclear Vault

Thirtieth Anniversary og NATO's Dual-Track Decision

(<http://www.gwu.edu/~nsarchiv/nukevault/ebb301/index.htm>) [lastet ned 02112011]

## The Public Papers of Jimmy Carter (1977-1981)

John T. Woolley and Gerhard Peters *The American Presidency Project* [online]. Santa Barbara, CA. ( <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=7492>.) [lastet ned 02112011]

## WGBH Media Library and Archives

Open Vault-Interview with Zbigniew Brzezinski, 19.11.1987

(<http://openvault.wgbh.org/catalog/wpna-7b125d-interview-with-zbigniew-brzezinski-1986-part-1-of-3>) [lastet ned 02112011]

Open Vault-Interview with Helmut Schmidt, 12.11.1987

(<http://openvault.wgbh.org/catalog/wpna-5cc0c2-interview-with-helmut-schmidt-1987-part-1-of-3>) [lastet ned 02112011]

Open Vault-Interview with Paul Warnke, 19.11.1986

(<http://openvault.wgbh.org/catalog/wpna-7888af-interview-with-paul-c-warnke-1986-part-1-of-4>) [lastet ned 02112011]

## Litteratur

**Alin, Dana H.** (1995) *Cold War Illusions – America, Europe and Soviet Power 1969-1989*. New York; St.Martin's Press.

**Allison, Graham** (1969). "Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis". *American Political Review: Quarterly Journal of American Political Science Association*, 63 (3) : 689-718.

**Auten, Brian J.** (2008). *Carters Conversion – the Hardening of American Defense Policy* London; University of Missouri Press.



- Arbatov, Georgi** (1977) "The Dangers of a new Cold War". *The Bulletin of Atomic Scientists*, March, 1977, 33(3) : 33-41.
- Art, Robert J. & Jervis, Robert** (red.) (1992). *International Politics*. New York; HarperCollins.
- Art, Robert J** (1992). "The Four Functions of Force", i Robert J Art & Robert Jervis (red.), *International Politics* (1992). New York; HarperCollins.
- Bange, Oliver** (2008). "An Intricate Web: Ostpolitik, the European Security System and German Unification", i Oliver Bange & Gottfried Niedhart (red.), *Helsinki and the Transformation of Europe* (2008) New York; Bergahn Books.
- Bange, Oliver** (2007). "Nato and the Non-Proliferation Treaty: triangulations between Bonn, Washington and Moscow", i Andreas Wenger, Christian Nünlist & Anna Locher (red.), *Transforming NATO in the Cold War – Challenges beyond deterrence in the 1960's* (2007). London; Routledge.
- Bange, Oliver & Niedhart, Gottfried** (red.) (2008). *Helsinki 1975 and the Transformation of Europe* (2008) New York; Bergahn Books.
- Bluth, Christoph** (2011) "Arms Control as Part of Strategy: the Warsaw Pact in the MBFR Negotiations". *Cold War History*, Online (tilgjengelig på nett: <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/14682745.2011.557364>) [lastet ned 07.11.2011].
- Bluth, Christoph** (1995). *Britain, Germany and the Western Nuclear Strategy*. Oxford; Clarendon.
- Borawski, John** (1982). "Theater Nuclear Arms Control and Forward-Based Systems". *Air University Review*, May-June 1982.
- Bowker, Mike & Williams, Phil** (1988) *Superpower Detente: A Reappraisal*. London; Sage.
- Bowker, Mike & Williams, Phil** (1985). "Helsinki and West-European security". *International Affairs*, 61 (4) : 607-618.
- Brodie, Bernard** (1973). *War and Politics*. New York; Macmillan.
- Bundy, McGeorge** (1983) "The Bishops and the Bomb", i *New York Review of Books*, 16.juni, 1983.

**Burr, William** (2005). "The Nixon Administration, the "Horror Strategy," and the Search for Limited Nuclear Options, 1969–1972. *Journal of Cold War studies*, 7 (3) : 34-78.

**Burr, William & Rosenberg, David A.** (2010). "Nuclear competition in an era of stalemate, 1963-1975", i Melvyn P. Leffler & Odd Arne Westad (red.), *The Cambridge History of the Cold War, The Cold War, Volume 2, Crises and Détente* (2010). Cambridge; Cambridge University Press.

**Burt, Richard** (1977). "The SS-20 and the Eurostrategic Balance". *The World Today*, 33 (2) : 43-51.

**Buteux, Paul** (1983a). *Strategy, doctrine, and the politics of alliance : theatre nuclear force modernisation in NATO*. Boulder; Westview Press.

**Buteux, Paul** (1983b). *The Politics of Nuclear Consultation in NATO 1965-1980*. Cambridge; Cambridge University Press.

**Brzezinski, Zbigniew** (1985 [1983]). *Power and Principle – Memoirs of the National Security Adviser 1977-1981*. New York; Farrar, Straus & Giroux.

**Caldwell, Dan** (1997). "US Domestic Politics and the Demise of Détente", i Odd Arne Westad (red.), *The Fall of Détente – Soviet-American Relations during the Carter Years* (1997) Oslo; Scandinavian University Press.

**Calleo, David P** (1987). *Beyond American Hegemony: The Future of the Western Alliance*. New York; Basic Books.

**Carter, Jimmy** (1982). *Keeping Faith: Memoirs of a President*. New York; Bantam Books.

**Clausewitz, Carl von** (1984 [1873]). *On War*. [ 2.utg., oversatt og redigert av M. Howard og P. Paret] New Jersey; Princeton University Press.

**Cleveland, Harland B** (1970). *NATO: The Transatlantic Bargain*. New York; Harper & Row.

**Cox, Michael** (1984) "From detente to the "New Cold War": The crisis of the Cold War System". *Millenium - Journal of International Studies*, 13 (3) : 265-291.

**Daalder, Ivo H & Destler, I. M** (2009a). *In the Shadow of the Oval Office: Profiles of the National Security Advisers and the Presidents they Served – From JFK to George W. Bush*. New York; Simon & Schuster.

**Daalder, Ivo H & Destler, I. M** (2009b). "In the Shadow of the Oval Office: Profiles of the National Security Advisers and the Presidents they Served – From JFK to George W. Bush – Summary Article". (Tilgjengelig på nett:

[http://www.cissm.umd.edu/papers/files/destler\\_daalder\\_in\\_the\\_shadow.pdf](http://www.cissm.umd.edu/papers/files/destler_daalder_in_the_shadow.pdf)) [lastet ned 20.10.2011]

**Daalder, Ivo H** (1991). *The Nature and Practis of Flexible Response: NATO Strategy and Theater Nuclear Forces since 1967*. New York; Columbia University Press.

**Destler, I.M., Gelb, Leslie H. & Lake, Anthony** (1984). *Our Worst Enemy – The Unmaking of American Foreign Policy*. New York; Simon and Schuster.

**Dinan, Desmond** (2004). *Europe Recast – A History of the European Union*. Basingstoke; Palgrave MacMillan.

**Dumbrell, John** (2009). "Commentary". *H-Diplo*, June 2009. (<http://www.h-net.org/reviews/showrev.php?id=24296>) [lastet ned 02112011].

**Dumbrell, John** (1995). *The Carter Presidency – A Re-Evaluation*. Manchester;Manchester University Press.

**Duffield, John S.** (1995). *Power Rules- The Evolution of NATO's Conventional Force Posture*. Stanford; Stanford University Press.

**Erickson, John** (1976). *Soviet Military Posture and Policy in Europe*. Washington DC; Stanford Research Institute.

**Faviano, Fiorella** (2009). "Washington's Economic Diplomacy", i Leopoldo Nuti (red.) *The Crisis of Détente in Europe – From Helsinki to Gorbachev, 1975-1985* (2009). New York;Routledge.

**Fischer, Lucas** (1977). "Defending the Central Front: The Balance of Forces". *Adelphi Papers*, 16 (127) : 1-44.

**Franck, Thomas M. & Weisband, Edward** (1979). *Foreign Policy by Congress*. New York; Oxford.

**Freedman, Lawrence** (1984). "Nuclear weapons in Europe: Is there an Arms Race?". *Millenium – Journal of International Studies*, 13 (1) : 57-64

**Freedman, Lawrence** (1981). *The Evolution of Nuclear Strategy*. New York; Palgrave.

**Gaddis, John Lewis** (2007). *Den Kalde Krigen*. [Oversatt av Carsten Carlsen] Oslo: Historie & Kultur

**Gaddis, John Lewis** (2005). *Strategies of Containment- A Critical Appraisal of American Security Policy during The Cold War*. New York; Oxford University Press

**Gaddis, John Lewis** (1997). *We Now Know – Rethinking Cold War History*. New York; Oxford.

**Gaddis, John Lewis** (1987). *The Long Peace- inquiries into the history of the Cold War*. New York; Oxford University Press

**Gaffney, Henry** (2010). "Comment on H-Diplo, Exchange on First US VS. First Strike, and on the Defense of NATO Europe, including TNF, During the Cold War". *H-Diplo*, (tilgjengelig på nett: <http://h-net.msu.edu/cgi-bin/logbrowse.pl?trx=vx&list=H-Diplo&month=1004&week=a&msg=u6M7V5NJW%2BUGe4mA4Rnx%2Bw>) [lastet ned 20.10.2011].

**Gaffney, Henry** (2003). "History of the Euromissiles". *World Security Network* (www.worldsecuritynetwork.com/showArticle.cfm?article\_id=9148) [lastet ned 08.04.2010]

**Gala, Marilena** (2009). "From INF to SDI: how Helsinki reshaped the transatlantic dimension of European security", i Leopoldo Nuti (red.) *The Crisis of Détente in Europe – From Helsinki to Gorbachev, 1975-1985* (2009). New York; Routledge.

**Garthoff, Raymond L.** (2010) "On Emphaty and Critical Oral History – A Commentary". *Journal of Cold War Studies*, 12 (2) : 79-88.

**Garthoff, Raymond L.** (1994). *Détente and Confrontation- American-Soviet relations From Nixon to Reagan*. Washington; Brookings.

**Garthoff, Raymond L.** (1983a). "The NATO Decision on Theater Nuclear Forces". *Political Science Quarterly*, 98 (2) : 197-213.

**Garthoff, Raymond L.** (1983b). "The SS-20 Decicion". *Survival*, 25 (3) : 110-119.

**George, Alexander L.** (1983). "Detente: The Search for a Constructive Relationship", i Alexander L. George (red.), *Managing US-Soviet Rivalry: Problems of Crisis Prevention* (1983). Boulder; Westview Press.

**George, Alexander L.** (1972). "The Case for Multiple Advocacy in Making Foreign Policy". *The American Political Science Review*, 66 (3) : 751-785.

**George, Alexander L. & Keohane, Robert O.** (1980) "The Concept of National Interests: Uses and Limitations", i Alexander L. George (red.), *Presidential Decision Making in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice* (1980). Boulder; Westview Press.

**Gleditsch, Nils Petter & Njølstad, Olav** (red.), (1990). *Arms Races – Technological and Political Dynamics*. London; Sage.

**Gray, Colin** (1984). "Warfighting for Deterrence". *Journal of Strategic Studies*, 7 (1) : 5-28.

**Gray, Colin** (1978). "The Strategic Forces Triad: End of the Road?". *Foreign Affairs*, 56 (4) : 771-789.

**Grieco, Joseph** (1990). *Cooperation among Nations: Europe, America, and non-tariff barriers to trade*. Ithaca; Cornell University Press.

**Haftendorn, Helga** (1986). *Sicherheit und Stabilität. Außenbeziehungen der Bundesrepublik zwischen Ölkrise und NATO Doppelbeschluss*. München; Deutscher Taschenbuch Verlag.

**Halliday, Fred** (1983). *The Making of The Second Cold War*. London; Verso.

**Haslam, Jonathan** (1989). *The Soviet Union and the Politics of Nuclear Weapons in Europe, 1969-1987 – the Problem of the SS-20*. London; Macmillan Press.

**Hanimäki, Jussi M.** (2010). "Détente in Europe, 1962-1975", i Melvyn P. Leffler & Odd Arne Westad (red.), *The Cambridge History of the Cold War, The Cold War, Volume 2, Crises and Détente* (2010). Cambridge; Cambridge University Press.

**Heuser, Beatrice** (1998). *NATO, Britain, France and The FRG – Nuclear Strategies and Forces for Europe, 1949-2000*. New York; St. Martin's Press.

**Hoffman, Stanley** (1978a). "Carter's Soviet Problem". *New Republic*, 19 (1978) : 20-23.

**Hoffman, Stanley** (1978b). "A View from at Home: The Perils of Incoherence". *Foreign Affairs*, 54 (3) : 463-491.

**Hoffman, Stanley** (1977). "The Hell of Good Intentions". *Foreign Policy*, 29 (1977-78) : 3-26.

**Hogan, Michael J.** (1995). *America in the World – The Historiography of American Foreign Relations since 1941*. New York; Cambridge University Press.

**Holst, Johan J.** (1981). "Deterrence and stability in the NATO-Warshaw Pact relationship", i Robert O'Neil & D.M. Horner (red.), *New Directions in Strategic Thinking* (1981), s89-103. London; Allen&Unwin.

**Holsti, Ole R.** (1995). "Theories of International Relations and Foreign Policy: Realism and Its Challengers", i Charles W. Kegley (red.), *Controversies in International Relations Theory – Realism and the NeoLiberal Challenge*. New York;St. Martins Press

**Holloway, David** (2010). "Nuclear weapons and the escalation of the Cold War, 1945-1962", i Melvyn P Leffler & Odd Arne Westad (red.), *The Cambridge History of the Cold War, The Cold War, Volume 1, Origins*, (2010). Cambridge; Cambridge University Press.

**Howard, Michael E** (1982). "Deterrence and reassurance: Western Defense in the 1980s". *Foreign Affairs*, 61 (2) : 309-324.

**Hoxie, Ralph Gordon** (1984). "The National Security Council: Introductory Survey", i James P. Pfiffner & Ralph Gordon Hoxie (red.), *The Presidency in transition* (1984). New York; Center of the Study of the Presidency.

**Hunter, Robert E.** (1984) *NATO, the next generation*. Washington DC; Westview Press.

**Hyland, William G.** (1987) *Mortal rivals. Superpower Relations from Nixon to Reagan*. New York; Random House.

**Jackson, Bernard** (1986). "The Roles of Strategic and Theatre Nuclear Forces in NATO Strategy: Part 1". *Adelphi Papers*, 26 (205) : 47-57.

**Jervis, Robert** (2001). "Was the Cold War a Security Dilemma?". *Journal of Cold War Studies*, 3 (1) : 36-60.

**Jervis, Robert** (1988). "The Political Effects of Nuclear Weapons: A Commentary. *International Security*, 13 (2) : 80-90.

**Jervis, Robert** (1985). "Offense, Defense, and the Security Dilemma", i Robert J Art & Robert Jervis (red.), *International Politics* (1992). New York; HarperCollins.

**Jervis, Robert** (1984). *The illogic of American nuclear strategy*. Itacha;Cornell University Press.

**Joffe, Josef** (1987) *The Limited Partnership: Europe, the United States, and the burdens of alliance*. Cambridge; Ballinger Publisher.

- Jordan, Amos J., Tylor, Willam J. & Mazarr, Michael J.** (1999). *American National Security*. Baltimore;John Hopkins University Press.
- Jordan, Hamilton** (1982). *Crisis: the last year of the Carter presidency*. New York;Putnam.
- Judt, Tony** (2007). *Postwar – A History of Europe since 1945*. London;Pimlico.
- Kaufman, Scott** (2009). *Plans Unraveled – The Foreign Policy of the Carter Administration*. DeKalb;Northern Illinois University Press.
- Kaplan, Fred** (1983) *Wizards of Armageddon*. New York;Simon&Schuster.
- Kaplan, Lawrence** (2006). "Report of the Three Wise Men: 50 Years after". *NATO Review* 2006, spring. (Tilgjengelig på nett: <http://www.nato.int/docu/review/2006/issue1/english/history.html>) [lastet ned 20.10.2011].
- Kaplan, Lawrence** (2004). *NATO Divided, NATO United*. Westport; Praeger.
- Kaplan, Lawrence** (1999). *The Long Entanglement – NATO's First Fifty Years*. Westport; Praeger.
- Lawrence S. Kaplan** (red.), (1991). *American Historians and the Atlantic Alliance*. Kent; Kent University Press.
- Kegley, Charles W.** (red.), (1995). *Controversies in International Relations Theory – Realism and the Neoliberal Challenge*. New York; St. Martin's Press.
- Kennan, George** (1974). "Europe's Problems, Europe's Choices. *Foreign Policy*, 14, spring, 1974 : 3-16.
- Keohane, Robert O.** (red.), (1986). *Neorealism and Its Critics*. New York; Columbia University Press.
- Kieninger, Stephan** (2010). "Transformation versus Status Quo", i Poul Villaume & Odd Arne Westad (red.), *Perforating the Iron Curtain – European Detente, Transatlantic Relations, and the Cold War, 1965-1985* (2010). Copenhagen;Museum Tusculanum Press.
- Kissinger, Henry A.** (1984a [1957]). *Nuclear weapons and foreign policy*. Boulder; Westview Press.
- Kissinger, Henry A.** (1984b [1960]) *The necessity of choice: Prospects of American Foreign Policy*. New York; Greenwood Publisher.
- Kissinger, Henry A.** (1982). *Years of Upheaval*. London; Weidenfeld & Nicolson.

- Kissinger, Henry A.** (1979). *White House Years*. Boston; Hodder & Stoughton.
- Kissinger, Henry A.** (1965). *The Troubled Partnership: A Re-appraisal of the Atlantic Partnership*. New York; McGraw-Hill
- Korb, Lawrence** (1979). "The Policy Impacts of the Carter Defense Program", i Samuel Sarkesian (red.), *Defense Policy and the Presidency: Carter's First Years* (1979), s138-199. Boulder; Westview Press.
- Kotz, Nick** (1988). *Wild Blue Yonder: Money, Politics, and the B-1 Bomber*. New York; Phanteon Books.
- Krasner, Stephen D.** (red.) (1983). *International Regimes*. Ithacha; Cornell University Press.
- Krieger, Wolfgang** (2007). "German-American Security Relations, 1968-1990 – Three Historical Breaks", i Detlef Junker, Philipp Gassert, Wilfried Mausbach & David B. Morris (red.), *The United States and Germany in the Era of the Cold War, 1945-1990: A handbook, Volume II: 1968-1990* (2007), s111-126. Cambridge Collections Online ([http://cco.cambridge.org/uid=16867/content?id=cco0521834201\\_CCOL0521834201A015&pdf\\_hh=1](http://cco.cambridge.org/uid=16867/content?id=cco0521834201_CCOL0521834201A015&pdf_hh=1)) [lastet ned 01.11.2011]
- Kugler, Richard** (1999). "NATO Chronicle: The Cold War Years". *Joint Force Quarterly*, spring 1999 (Tilgjengelig på nett: [http://www.dtic.mil/doctrine/jel/jfq\\_pubs/0421b.pdf](http://www.dtic.mil/doctrine/jel/jfq_pubs/0421b.pdf)) [lastet ned 02.10.2011]
- Lafeber, Walter** (2002). *America, Russia and The Cold War, 1945-2000*. New York; McGraw-Hill.
- Latham, Michael E.** (2010). "The Cold War in the Third World", i Melvyn P. Leffler & Odd Arne Westad (red.), *The Cambridge History of the Cold War, The Cold War, Volume 2, Crises and Détente* (2010). Cambridge; Cambridge University Press.
- Leffler, Melvyn P & Westad, Odd-Arne** (2010). *The Cold War, Volume 1, Origins*, i Melvyn P Leffler & Odd Arne Westad (red.), *The Cambridge History of the Cold War* (2010). Cambridge; Cambridge University Press.
- Leffler, Melvyn P & Westad, Odd-Arne** (2010). *The Cold War, Volume 2, Crises and Détente*, i Melvyn P Leffler & Odd Arne Westad *The Cambridge History of the Cold War* (2010). Cambridge; Cambridge University Press.



**Leffler , Melvyn P & Westad, Odd-Arne** (2010). *The Cold War, Volume 3, Endings*, i Melvyn P Lefler & Odd Arne Westad *The Cambridge History of the Cold War* (2010). Cambridge; Cambridge University Press.

**Latham, Michael E.** (2010). "The Cold War in the Third World", i Melvyn P Lefler & Odd Arne Westad (red.), *The Cambridge History of the Cold War, The Cold War, Volume 2, Crises and Détente*, (2010). Cambridge; Cambridge University Press.

**Levine, Robert A.** (1988). *NATO, the Subjective Alliance: The Debate Over the Future*. Santa Monica;RAND.

**Lippert, Werner D.** (2009). "Economic Diplomacy and East-West trade during the era of détente – Strategy or Obstacle for the West?", i Leopoldo Nuti (red.), *The Crisis of Détente in Europe – From Helsinki to Gorbachev, 1975-1985* (2009) New York;Routledge.

**Loth, Wilfried** (2002). *Overcoming the Cold War – A History of Detente*. Basingstoke;Palgrave.

**Lundestad, Geir** (2004 [2003]). *USA og Europa – Imperiet og de allierte etter 1945*. Oslo; Cappelen.

**Lundestad, Geir** (2000). "How (not) to Study the Origins of the Cold War", i Odd Arne Westad (red.), *Reviewing the Cold War – Approaches, Interpretations, Theory* (2000). Abingdon;Frank Cass.

**Lundestad, Geir** (1986). "Empire by Invitation? The United States and Western Europe, 1945-1952". *Journal of Peace Research*, 23 (3) : 263-277.

**Lundestad, Ingrid** (2008). *Strategies of Engagement – A Study of US National Security Strategies from the End of the Cold War to the War on Terrorism, and their Implications for the Role of NATO*. Masteroppgave i historie;Universitet i Oslo.

**Lunn, Simon** (1981). *The Modernization of NATO's Long Range Theater Nuclear Forces*.

**Luttwak, Edward N.** (1982). "How to Think About Nuclear War", i Edward Luttwak (red.), *On the Meaning of Victory* (1982). New York; Simon & Chuster.

**Mako, William P.** (1983). *US Ground Forces and the Defense of Central Europe*. Washington D.C;Brookings Institution.

**Mastny, Vojtech, Holtsmark, Sven & Wenger, Andreas** (red.) (2006). *War Plans and Alliances in the Cold War – Threat Perceptions in the East and West*. London;Routledge.

- McCullagh, Behan C.** (2000). "Bias in Historical Description, Interpretation, and Explanation". *History and Theory*, 39 (1) : 39-66.
- Mitchell, Nancy** (2010). "The Cold War and Jimmy Carter", i Melvyn P. Leffler & Odd Arne Westad (red.), *The Cambridge History of the Cold War, The Cold War, Volume 2, Crises and Détente* (2010). Cambridge; Cambridge University Press.
- Morgan, Patrick J.** (1983) *Deterrence: A Conceptual Analysis*. Beverly Hills; Sage.
- Morgenthau, Hans** (1973). *Politics Among Nations: the struggle for power and peace*. New York;Knopf.
- O'Neil, Robert & Horner, D.M.** (red.), (1981). *New Directions in Strategic Thinking*. London; Allen&Unwin.
- Nerlich, Uwe** (1975). "The Alliance and Europe, Part 5: Nuclear Weapons and East-West Negotiations". *Adelphi Paper*, 120. London; International Institute for Strategic Studies.
- Nevers, Renée de** (2007). "NATO's International Security Role in the Terrorist Era" (2007). *International Security*, 31 (4) : 34-66.
- Newhouse, John** (1989). *War and Peace in the Nuclear Age*. New York;Knopf.
- Niedhart, Gottfried** (2010). "U.S Détente and West German Ostpolitik: Parallels and Frictions", i Mathias Schultz & Thomas A. Schwarz (red.), *The Strained Alliance: U.S.-European Relations from Nixon to Carter*, (2010) New York;Cambridge University Press
- Niedhart, Gottfried** (2008). "Peaceful Change of Frontiers as a Crucial Element of West German Strategy of Transformation", i Oliver Bange & Gottfried Niedhart (red.), *Helsinki and the Transformation of Europe* (2008) New York;Bergahn Books.
- Niedhart, Gottfried** (1999). "The Federal Republic's Ostpolitik and the United States: Initiatives and Constraints", i Kathleen Burk & Melvyn Stokes (red.), *The United States and the European Alliance Since 1945* (1999). New York;Berg.
- Nitze, Paul** (1976a). "Assuring Strategic Stability in an Era of Détente". *Foreign Affairs*, 54 (2) : 207-232.
- Nitze, Paul** (1976b) "Deterring Our Deterrent". *Foreign Policy*, 25 (1976-1977) : 195-210.
- Nixon, Richard** (1978). *The memoirs of Richard Nixon*. New York; Grosset & Dunlap.

**Njølstad, Olav** (2010). "The collapse of superpower détente 1975-1980", i Melvyn P Lefler & Odd Arne Westad (red.), *The Cambridge History of the Cold War, The Cold War, Volume 2, Crises and Détente*, (2010). Cambridge; Cambridge University Press.

**Njølstad, Olav** (2005). "The Carter Legacy: Entering the Second Era of the Cold War", i Olav Njølstad (red.), *Last Decade of the Cold War – From Conflict Escalation to Conflict Transformation* (2005). London;Frank Cass.

**Njølstads , Olav** (2004). "Shifting Priorities: The Persian Gulf in US Strategic Planning in the Carter Years". *Cold War History*, 4 (3) : 21-55.

**Njølstad, Olav** (1997). "The Keys of Keys – SALT II and the breakdown of detente", i Odd Arne Westad (red.), *The Fall of Détente – Soviet-American Relations during the Carter Years* (1997) Oslo; Scandinavian University Press.

**Njølstad, Olav** (1995). *Peacekeeper and Troublemaker – The Containment Policy of Jimmy Carter, 1977-1978*. Oslo; Institutt for forsvarsstudier.

**Njølstad, Olav** (1994). "In Search of Superiority – U.S. Nuclear Policy in the Cold War". *Forsvarsstudier*, 1 (1994). Oslo: Institutt for forsvarsstudier .

**Njølstad, Olav** (1990). "Détente- et mislykket avspenningsforsøk?". *Forsvarsstudier*, 8(1990). Oslo; Institutt for forsvarsstudier.

**Nuti, Leopoldo** (2009a). "The Origins of the 1979 dual track decision – a survey", i Leopoldo Nuti (red.), *The Crisis of Détente in Europe – From Helsinki to Gorbachev, 1975-1985* (2009) New York;Routledge.

**Nuti, Leopoldo** (red.) (2009b). *The Crisis of Détente in Europe – From Helsinki to Gorbachev, 1975-1985* (2009) New York;Routledge.

**Nuti, Leopoldo** (2005). "Italy and the Battle of the Europmissiles", i Olav Njølstad (red.), *Last Decade of the Cold War – From Conflict Escalation to Conflict Transformation* (2005). London;Frank Cass.

**Nye, Joseph S.** (1990). *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*. New York; Basic Books.

**Nye, Josph S.** (1984a). "Can America Manage It's Soviet Policy?", i Joseph S. Nye (red.), *The Making of America's Soviet Policy* (1984). New Haven; Yale University Press.

- Joseph S. Nye** (red.), (1984b). *The Making of America's Soviet Policy*. New Haven; Yale University Press.
- Osgood, Robert E.** (1988). *Nuclear Dilemma in American Strategic Thought*. Boulder; Westview Press.
- Payne, Keith B.** (2011). "Maintaining Flexible and Resilient Capabilities for Nuclear Deterrence". *Strategic Studies Quarterly*, summer, 2011: 13-29.
- Payne, Keith B.** (2010). "Minimum deterrence and its Critics". *Strategic Studies Quarterly*, winter, 2010 : 3-12.
- Payne, Keith B.** (2009). "On Nuclear Deterrence and Assurance". *Strategic Studies Quarterly*, spring, 2009 : 43-80.
- Payne, Keith B.** (1982). *Nuclear deterrence in US-Soviet relations*. Boulder; Westview Press.
- Perry, William J.** (1978). "The Role of Technology in Strengthening NATO". *NATO's Fifteen Nations*, February-March, 1978.
- Peters, Susan** (1989). *Strategy and Security - West German doctrines and their predominance in the evolution in the NATO dual-track decision of 1979*. European University Institute;Phd.
- Pipes, Richard** (1984). *Survival is not Enough: Soviet Relations and America's Future*. New York; Simon & Schuster.
- Pipes, Richard** (1981). *US-Soviet Relations in the Era of Détente*. Boulder;Westview Press.
- Podvig, Pavel** (2001). *Russian Strategic Nuclear Forces*. Cambridge; MIT Press.
- Pranger, Robert & Labrie, Roger** (red.), (1977). *Nuclear Strategy and National Security: Points of view*. Washington D.C; American Enterprise for Public Policy Research.
- Prados, John** (1991). *Keepers of the Keys: A History of the National Security Council*. New York;William Morrow and Company.
- Priest, Andrew** (2006). *Kennedy, Johnson and NATO – Britain, American and the dynamics of alliance, 1962-1968*. New York;Routledge.
- Pry, Petter V.** (1990). *The Strategic Nuclear Balance: And why it matters*. New York;Crane Russak.

**Putnam, Robert** (1988). "Diplomacy and Domestic Politics". *International Organization*, 42, summer, 1988 : 427-460.

**Readman, Kristina Spohr** (2010). "Germany and the Politics of the Neutron Bomb, 1975-1979". *Diplomacy and Statecraft*, 21 (2) : 259-285.

**Risse-Kappen, Thomas** (1997). *Cooperation among democracies : The European influence on U.S.Foreign Policy*. New Jersey; Princeton.

**Romano, Angela** (2010). "The Main Task of the European Political Cooperation", i Poul Villaume & Odd Arne Westad (red.), *Perforating the Iron Curtain – European Detente, Transatlantic Relations, and the Cold War, 1965-1985* (2010). Copenhagen; Museum Tusculanum Press.

**Rosamond, Ben** (2000). *Theories of European Integration*. Hampshire; Palgrave.

**Rosati, Jerel A.** (1987). *The Carter Administration's Quest for Global Community – Beliefs and their Impact on Behavior*. Columbia; University of South Carolina Press.

**Rüsen, Jörn** (1986). "Forklaringer og bruk av teorier i historiefaget". : 1-20.

**Ryan, David** (2003). *The United States and Europe in the Twentieth Century*. London; Pearson.

**Sanders, Jerry W.** (1983). *Peddlers of Crisis: the Committee on the Present Danger and the Politics of Containment*. Boston; South End Press.

**Sarkesian, Sam C., Williams, John Allen & Cimbala, Stephen J.** (2002). *U.S. National Security – Policymakers, Processes, and Politics*. Colorado; Lynne Rienner Publishers.

**Sarkesian, Samuel C.** (red.), (1979). *Defense Policy and the Presidency: Carter's First Years*. Boulder; Westview Press.

**Schaub, Gary** (2009). "When Is Deterrence Necessary? – Gauging Adversary Intent". *Strategic Studies Quarterly*, winter, 2009 : 49-74.

**Schlesinger Jr, Arthur** (1980). "The Great Carter Mystery". *New Republic*, April, 1980.

**Schlesinger, James** (1975). *Theater Nuclear Force Posture in Europe. A report to Congress*, i Robert Pranger & Roger Labrie (red.), *Nuclear Strategy and National Security: Points of view* (1977). Washington D.C; American Enterprise for Public Policy Research.

- Schmidt, Gustav** (red.), (2001). *A History of NATO – The First Fifty Years, Vol. 3*. Basingstok; Palgrave.
- Schmidt, Helmut** (1987). *Menschen und Mächte*. Berlin;Siedler.
- Schmidt, Helmut** (1978). "The 1977 Alastair Buchanan Memorial Lecture, 28.10.1977, International Institute for Strategic Studies, London". *Survival*, January/February, 1978.
- Schmidt, Helmut** (1971).*The Balance of Power: Germany's Peace Policy and the Superpowers*. London; Wilam Kimber.
- Scholtyssek, Joachim** (2010). "The United States, Europe and the NATO Dual-Track Decision", i Mathias Schultz & Thomas A. Schwarz (red.), *The Strained Alliance: U.S.-European Relations from Nixon to Carter* (2010) New York;Cambridge University Press.
- Schroeder, Dietrich** (1984). "Teaching on Science, Technology and the Arms Race". *Journal of College Science Teaching*, 12 (5) : 310-318.
- Schulz, Mathias** (2010). "The Reluctant European: Helmut Schmidt, the European. Community and Transatlantic Relations", i Mathias Schultz & Thomas A. Schwarz (red.), *The Strained Alliance: U.S.-European Relations from Nixon to Carter* (2010) New York;Cambridge University Press.
- Schultz, Matthias & Schwartz, Thomas A.** (2010a). "The Superpower and the Union in the Making", i i Mathias Schultz & Thomas A. Schwarz (red.), *The Strained Alliance: U.S.-European Relations from Nixon to Carter* (2010) New York;Cambridge University Press.
- Schultz, Mathias & Schwarz, Thomas A.** (red.), (2010b) *The Strained Alliance: U.S.-European Relations from Nixon to Carter* (2010) New York;Cambridge University Press.
- Schulzinger, Robert D.** (2010). "Détente in the Nixon-Ford years, 1969-1976", i Melvyn P Lefler & Odd Arne Westad (red.), *The Cambridge History of the Cold War, The Cold War, Volume 2, Crises and Détente*, (2010). Cambridge; Cambridge University Press.
- Schwabe, Klaus** (2007). "Détente and Multipolarity – The Cold War and German-American Relations, 1968-1990", i Detlef Junker, Philipp Gassert, Wilfried Mausbach & David B. Morris (red.), *The United States and Germany in the Era of the Cold War, 1945-1990: A handbook, Volume II: 1968-1990* (2007), s111-126. Cambridge Collections Online ([http://cco.cambridge.org/uid=16867/pdf\\_handler?id=ccol0521834201\\_CCOL0521834201A001&pdf\\_hh=1](http://cco.cambridge.org/uid=16867/pdf_handler?id=ccol0521834201_CCOL0521834201A001&pdf_hh=1)) [lastet ned 01.11.2011]
- Schwartz, David N.** (1983). *NATO's Nuclear Dilemmas*. Washington DC; Brookings.

**Serfaty, Simon** (1984). *American Foreign Policy in a Hostile World. Dangerous Years*. New York; Praeger.

**Sjursen, Helene** (2004). "On the Identity in NATO". *International Affairs*, 80 (4), 2004 : 687-703.

**Skidmore, David** (1996). *Reversing Course: Carter's Foreign Policy, Domestic Politics and the Failure of Reform*. Nashville; Vanderbilt University Press.

**Skidmore, David** (1993). "Carter and the Failure of Foreign Policy Reform". *Political Science Quarterly*, 108 (4) : 699-729.

**Skogrand, Kjetil & Tamnes, Rolf** (2001). *Fryktens Likevekt: Atombomben, Norge og Verden 1945-1970*. Oslo;Tiden Forlag.

**Smith, Gaddis** (1991). "The SS-20 Challenge and Opportunity: The Dual-Track Decision and Its Consequences, 1977-1983", i Lawrence S. Kaplan (red.) *American Historians and the Atlantic Alliance* (1991). Kent; Kent University Press.

**Smith, Gaddis** (1986). *Morality, Reason & Power – American Diplomacy in the Carter years*. New York; Hill and Wang

**Snyder, Glenn H.** (1984). "The Security dilemma in Alliance politics". *World Politics*, 36 (4). July, 1984 : 461-495.

**Snyder, Glenn H.** (1965). "The balance of power and the balance of terror", i Paul Seabury *The Balance of Power* (1965). Scranton; Chandler.

**Snyder, Glenn H.** (1959). *Deterrence by denial and punishment*. Princeton; Princeton University Press.

**Solomon, James B.** (1999). *The Multilateral Force: America's Nuclear Solution for NATO, 1960-1965*. Annapolis; Naval Academy.

**Spanier, John** (1983). *American Foreign Policy Since World War II*. New York; Praeger

**Strong, Robert** (2000). *Working in the World – Jimmy Carter and the Making of American Foreign Policy*. Baton Rouge; Louisiana State University Press.

**Suri, Jeremi** (2003). *Power and protest : Global revolution and the rise of detente*. Cambridge; Harvard University Press.

**Talbott, Strobe** (1979). *Endgame – The Inside Story of SALT II*. New York; Harper & Row.

- Thomson, James A.** (1984). "The LRTNF Decision: Evolution of US Theatre Nuclear Policy, 1975-1979". *International Affairs*, 60 (4)
- Trachtenberg, Marc** (2010). "The Structure of Great Power Politics, 1963-1975", i Melvyn P Lefler & Odd Arne Westad (red.), *The Cambridge History of the Cold War, The Cold War, Volume 2, Crises and Détente*, (2010). Cambridge; Cambridge University Press.
- Treverton, Gregory** (1983). "Managing NATO's Nuclear Dilemma". *International Security*, 7 (4) : 93-115.
- Treverton, Gregory** (1979). "Europe and America: Nuclear Weapons and the Gray Area". *Foreign Affairs*, 57 (5) : 1075-1089.
- Tucker, Robert W.** (1980). "Reagan without tears: His "Simple" world View is Truer Than Carter's "Complex" One". *New Republic*, May, 1980.
- Vance, Cyrus** (1983). *Hard Choices – Critical Years in American Foreign Policy*. New York; Simon & Schuster.
- Vaughn, Patrick G.** (2009). "Brzezinski and the Helsinki Final Act", i Leopoldo Nuti (red.), *The Crisis of Détente in Europe – From Helsinki to Gorbachev, 1975-1985* (2009) New York; Routledge.
- Villaume, Poul & Westad, Odd Arne** (red.), (2010). *Perforating the Iron Curtain – European Detente, Transatlantic Relations, and the Cold War, 1965-1985*. Copenhagen; Museum Tusculanum Press.
- Wallace, Helen** (1990a). "Making Multilateral Negotiations Work", i Helen Wallace (red.), *The Dynamics of European Integration* (1990). London; Pinter Publishers.
- Wallace, Helen** (red.), (1990b). *The Dynamics of European Integration* (1990). London; Pinter Publishers.
- Walsh, David M.** (2008). *The Military Balance in the Cold War – US perceptions and policy, 1976-1985*. New York; Routledge.
- Kenneth Waltz** (1995). "Realist Thought and Neorealist Theory", i Charles W. Kegley (red.), *Controversies in International Relations Theory – Realism and the NeoLiberal Challenge*. New York; St. Martins Press.
- Waltz, Kenneth** (1979). *Theory of International Politics*. Reading; Addison-Wesley.



**Waltz, Kenneth** (1959). *Man, State, and the War*. New York; Columbia University Press.

**Wasserman, Sherri L.** (1983). *The Neutron Bomb Controversy – A Study in Alliance Politics*. Praeger; New York.

**Wenger, Andreas, Nünlist, Christian & Locher, Anna** (red.), (2007). *Transforming NATO in the Cold War – Challenges beyond deterrence in the 1960's*. London; Routledge.

**Westad, Odd-Arne** (2010). "The Cold War and the international history of the twentieth century", i Melvyn P Lefler & Odd Arne Westad (red.), *The Cambridge History of the Cold War, The Cold War, Volume 1, Origins*, (2010). Cambridge; Cambridge University Press.

**Westad, Odd Arne** (red.), (2000). *Reviewing the Cold War – Approaches, Interpretations, Theory*. London; Frank Cass.

**Westad, Odd-Arne** (1997a). "The Fall of Détente and the Turning Tides of History", i Odd Arne Westad *The Fall of Détente – Soviet-American Relations during the Carter Years*, (1997). Oslo; Scandinavian University Press.

**Westad, Odd-Arne** (red.), (1997b). *The Fall of Détente – Soviet-American Relations during the Carter Years*. Oslo; Scandinavian University Press.

**Wheeler, Michael O.** (2001). "NATO Nuclear Strategy, 1949-1990", i Gustav Schmidt (red.), *A History of NATO – The First Fifty Years, Vol. 3*

**Yaffe, Michael** (1991). *The Origins of the Tactical Nuclear Weapons Modernization Program, 1969-1979*. University of Pennsylvania; Phd.

**Zubok, Vladislav M.** (2010). "Soviet foreign policy from détente to Gorbachev, 1975-1985", i Melvyn P Lefler & Odd Arne Westad (red.), *The Cambridge History of the Cold War, The Cold War, Volume 2, Crises and Détente*, (2010). Cambridge; Cambridge University Press.